

ESQUISSE DU gouvernement américain


E PLURIBUS
UNUM

ESQUISSE DU

gouvernement américain

DÉPARTEMENT D'ÉTAT, ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE
BUREAU INTERNATIONAL DE L'INFORMATION

Edition révisée en 2013
par le Bureau international
de l'information
Version française :
Africa Regional Services, Paris

ISBN 978-1-625-92180-2

Crédits photographiques
Couverture : p. 1 et 4 © iStock/Thinkstock ; p. 2 © Jim Barber/Shutterstock.com ; p. 3, adaptation d'une carte d'Eve Steccati.
Pages intérieures : 4 : © APImages ; 6-7 : © Bettmann/Corbis ; 9, 11, 12, 14 : North Wind Picture Archives ; 17 : archives iconographiques ; 27 : © APImages ; 30 : Bibliothèque du Congrès, North Wind Picture Archives ; 32-33 : North Wind Picture Archives ; 38 : Bibliothèque du Congrès ; 40-41 : © Robert Trippett/Sipa Press ; 44 : © Martin Simon/Saba ; 45, 46 : © APImages ; 47 : © Getty Images ; 50 : département américain de l'Agriculture. 51, 52 : © APImages ; 53 : © Jonathan Elderfield/Liaison Agency ; 55 : © David Butow/Saba ; 57 : © APImages ; 58 : © Matthew McVay/Saba ; 59, 61 : © APImages ; 62 : © spirit of america/Shutterstock.com ; 63, 64 : © APImages ; 65 : © Kim Kulish/Saba ; 68 : © iStock/Thinkstock ; 70-71 : © James Colburn/Ipol ; 73, 75 : © APImages ; 82 : Bibliothèque du Congrès ; 84-85 : © Robert Trippett/Sipa Press ; 86-87, 89 : © APImages ; 90 : Bibliothèque du Congrès ; 92-93 : Lisa Biganzoli, National Geographic Society ; 94, 95 : North Wind Picture Archives ; 96, 97 : © Bettmann/Corbis ; 98 : archives iconographiques ; 99, 100 : © APImages ; 102 : © Scott Rothstein/Shutterstock.com ; 104-105 : © Robert Daemmrich/Tony Stone Images. 106 : © APImages ; 108 : corps du génie de l'armée américaine/Annie Chambers ; 109-110 : © APImages ; 112 : Bibliothèque du Congrès ; 114-115 : © APImages ; 116 : Hilton Getty Picture Library/Liaison Agency ; 117 : North Wind Picture Archives ; 121 : © Greg Smith/Saba ; 123, 125, 126 : © APImages.

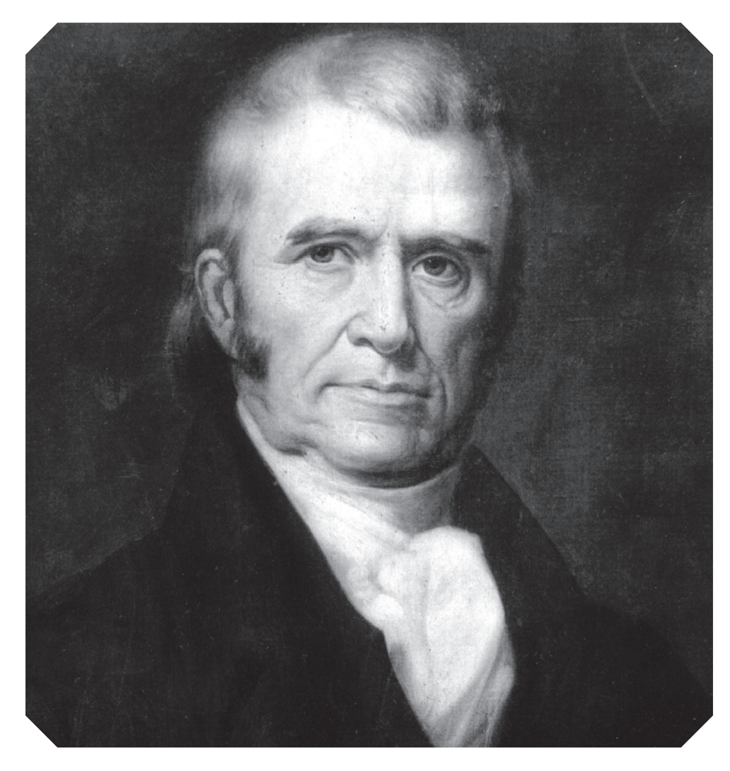
ESQUISSE DU

gouvernement américain

SOMMAIRE

« Cette disposition est celle d'une constitution destinée à résister à l'épreuve du temps et donc à s'adapter aux diverses crises des affaires des hommes. »

JOHN MARSHALL, PRÉSIDENT DE LA COUR SUPRÊME
MCCULLOCH C. ÉTAT DU MARYLAND, 1819



1

CHAPITRE PREMIER

LA CONSTITUTION: UN DOCUMENT PÉRENNE

La Constitution des Etats-Unis est l'instrument fondamental de l'Etat américain et la loi suprême du pays. Depuis plus de 225 ans, elle guide l'évolution des institutions et garantit la stabilité politique, la liberté individuelle, le développement économique et le progrès social.

De toutes celles qui sont en vigueur, la Constitution américaine est la plus ancienne et ses préceptes ont servi de modèle à de nombreuses constitutions de par le monde. Elle doit sa longévité à sa simplicité et à sa souplesse. Elle fut conçue à la fin du XVIIIe siècle en vue de fournir un cadre à l'administration de quatre millions de personnes réparties dans treize Etats très différents le long de la côte atlantique de l'Amérique du Nord ; mais ses éléments essentiels furent si bien élaborés que, avec seulement 27 amendements, elle répond encore parfaitement aux besoins de 309 millions de citoyens vivant dans cinquante Etats encore plus divers qui s'étendent de l'Atlantique au Pacifique.

La route de la Constitution n'a jamais été droite ou facile. Un document préliminaire se dessina en 1787, mais seulement après des débats acharnés et six ans de régime d'union fédérale. Les treize colonies britanniques de l'Amérique du Nord déclarèrent leur indépendance en 1776. Un an auparavant, la guerre avait éclaté entre ces colonies et la Grande-Bretagne, une guerre d'indépendance qui dura six cruelles années. Encore en guerre, ces treize colonies – qui se faisaient désormais appeler Etats-Unis d'Amérique – rédigèrent une convention qui les réunissait en une seule nation. Désignée sous le nom d'Articles de Confédération et d'Union permanente, la Convention fut adoptée par le Congrès des Etats en 1777 et officiellement signée en juillet 1778. Ses dispositions acquirent force de loi en mars 1781.

Les Articles de Confédération établissaient une association souple parmi les Etats et instauraient un gouvernement fédéral aux pouvoirs très limités. Dans des domaines aussi délicats que la défense, les finances publiques et le commerce, le gouvernement fédéral était à la merci du bon vouloir des assemblées des Etats. Cet accord n'était pas un élément de stabilité ou de force.

Très rapidement, la faiblesse de la Confédération fut évidente. Politiquement et économiquement, la nouvelle nation était au bord du chaos. Selon George Washington, qui allait devenir le premier président des Etats-Unis en 1789, les treize Etats n'étaient unis que par un « cordon de sable ».

C'est dans ces circonstances difficiles que la Constitution des Etats-Unis vit le jour. En février 1787, le Congrès continental, corps législatif de la république, demanda à tous les Etats d'envoyer des délégués à Philadelphie, en Pennsylvanie, pour réviser les Articles. La Convention constituante se réunit le 25 mai 1787 à Independence Hall où, onze ans plus tôt, le 4 juillet 1776, la Déclaration d'indépendance avait été adoptée. Les délégués n'étaient autorisés qu'à amender les Articles de Confédération, mais ils les écartèrent pour élaborer une charte totalement nouvelle, préconisant une forme de gouvernement plus centralisé. Ce nouveau document, la Constitution, fut achevé le 17 septembre 1787 et officiellement adopté le 4 mars 1789.



Les cinquante-cinq délégués qui rédigèrent la Constitution comprenaient la plupart des chefs de file ou fondateurs de la nouvelle nation. D'horizons très divers, ils étaient d'accord sur un objectif central énoncé dans le préambule de la Constitution : « Nous, peuple des Etats-Unis, en vue de former une union plus parfaite, d'établir la justice, de faire régner la paix intérieure, de pourvoir à la défense commune, de développer le bien-être général et d'assurer les bienfaits de la liberté à nous-mêmes et à notre postérité, nous décrétons et établissons cette Constitution pour les Etats-Unis d'Amérique. »

Unir un peuple divers

Le but premier de la Constitution était la création d'un gouvernement fort, élu par le peuple, qui soit le reflet direct de sa volonté. Le concept de l'autonomie n'était pas propre aux Américains : en effet, une telle forme de gouvernement existait déjà en Angleterre à l'époque. Mais la Constitution amé-



Sur ce tableau intitulé *The Foundation of American Government*, George Washington se penche au-dessus de son bureau pour observer un délégué en train de signer la Constitution des Etats-Unis, sous l'œil attentif d'autres délégués à la Convention constituante.

ricaine était la seule à pousser aussi loin la notion de gouvernement par le peuple, ce qui la rendait même révolutionnaire par rapport aux autres régimes alors en vigueur. Lorsque la Constitution fut adoptée, les Américains étaient déjà passés maîtres dans l'art de l'autonomie locale. Bien avant la Déclaration d'indépendance, les colonies constituaient des unités gouvernementales contrôlées par le peuple. Et après le début de la Révolution – entre le 1er janvier 1776 et le 20 avril 1777 – dix des treize Etats avaient adopté leur propre constitution. La plupart d'entre eux avaient un gouverneur élu par l'assemblée législative de l'Etat, elle-même élue au suffrage populaire.

En revanche, la Constitution établissait un gouvernement central – ou fédéral – fort, jouissant de pouvoirs étendus pour réglementer les relations entre les Etats, et pleinement responsable dans des domaines tels que les affaires étrangères et la défense.

Pour beaucoup de personnes, la centralisation s'avéra difficile à accepter. L'Amérique avait été colonisée en grande partie par des Européens qui avaient quitté leur patrie pour échapper à l'oppression religieuse ou politique et aux modèles économiques rigides de l'Ancien Monde qui enfermaient l'homme dans un certain mode de vie, quels que soient ses aptitudes et son courage. Les colons attachaient beaucoup de prix à la liberté personnelle et se méfiaient de toute sorte d'autorité – notamment du pouvoir politique – susceptible d'entraver les libertés individuelles.

La diversité de la nouvelle nation était aussi un obstacle considérable à son unité. Ceux qui, au XVIIIe siècle, devaient élire et contrôler le gouvernement établi par la Constitution représentaient des origines, des croyances et des intérêts très divers. La plupart étaient venus d'Angleterre, d'autres de Suède, de Norvège, de France, de Hollande, de Prusse, de Pologne et de bien d'autres pays. Leurs convictions religieuses étaient aussi solides que variées. II y avait des anglicans, des catholiques, des calvinistes, des huguenots, des luthériens, des quakers, des juifs. Sur le plan économique et social, les Américains allaient de l'aristocratie terrienne aux esclaves d'Afrique, en passant par les serviteurs engagés pour acquitter leurs dettes. Mais la classe moyenne – agriculteurs, marchands, mécaniciens, marins, charpentiers de marine, tisserands, menuisiers, etc. – constituait la force du pays.

Au cours des deux derniers siècles, la diversité du peuple américain a augmenté, tandis que se raffermissait l'unité essentielle à la nation américaine. Depuis le XIXe siècle, les immigrants qui ne cessent d'arriver mettent leurs capacités et leur patrimoine culturel au service de la nouvelle nation.

Les richesses du jeune pays furent à l'origine de sa diversité. Des groupes particuliers d'intérêts régionaux et commerciaux surgirent. Les armateurs de la côte est prônaient la liberté du commerce. Les industriels du Midwest réclamaient une taxe sur les importations pour protéger leurs intérêts sur le



Cette gravure du XVIIIe siècle montre des habitants de Philadelphie devant Independence Hall, où fut rédigée la Constitution des Etats-Unis en 1787.

marché américain en expansion. Les fermiers souhaitaient de faibles prix pour le transport des marchandises et de bons prix pour leurs récoltes ; les minotiers et les boulangers réclamaient du blé à bon marché et les compagnies de chemin de fer désiraient obtenir les tarifs de transport les plus élevés possibles. Les banquiers de New York, les cultivateurs de coton du Sud, les éleveurs de bétail du Texas et les marchands de bois de l'Oregon avaient tous des vues différentes sur l'économie et le rôle que l'Etat devrait y jouer.

Le rôle permanent de la Constitution et du gouvernement issu de celle-ci était de rassembler ces intérêts divers et de leur trouver un terrain d'entente, tout en protégeant les droits fondamentaux de chacun.

Devant la complexité du gouvernement contemporain, les problèmes de l'administration de quatre millions de personnes, dans des conditions économiques beaucoup moins favorables, semblent vraiment minimes. Toutefois, les auteurs de la Constitution bâtissaient non seulement pour le présent, mais aussi pour l'avenir de la nation. Ils étaient profondément conscients du besoin d'une structure gouvernementale qui leur servirait à eux comme aux générations futures. Dès lors, ils inclurent dans la Constitution une disposition permettant de l'amender lorsque les conditions sociales, économiques ou politiques l'exigeraient. La Constitution connut ainsi 27 amendements depuis sa ratification, sa souplesse s'étant avérée une de ses

plus grandes forces. A défaut d'une telle souplesse, il est inconcevable, en effet, qu'un document établi il y a plus de 225 ans puisse encore répondre aux besoins de 309 millions d'habitants et de milliers d'instances administratives de tous les niveaux au sein des Etats-Unis d'aujourd'hui. De même la loi suprême du pays n'aurait pas pu s'appliquer avec une telle efficacité aux problèmes des petites collectivités et des grandes métropoles.

La Constitution et le gouvernement fédéral sont au sommet d'une pyramide administrative qui englobe les pouvoirs publics des Etats et ceux des collectivités locales. Dans le système américain, chaque échelon gouvernemental jouit d'une grande marge d'autonomie et de certains pouvoirs spécifiques. Les conflits d'autorité sont portés devant les tribunaux. Cependant, certaines questions engageant l'intérêt national exigent une coopération simultanée à tous les échelons gouvernementaux, mécanisme également prévu dans la Constitution. Les écoles publiques sont surtout administrées par les autorités locales, selon des normes établies pour tout l'Etat. Mais le gouvernement fédéral subventionne aussi ces écoles, car l'alphabétisation, la qualité et le niveau de l'instruction sont des sujets d'intérêt national ; il impose des normes pour tout le pays en vue de promouvoir l'égalité des chances en matière d'éducation. Dans d'autres domaines, tels que le logement, la santé et les affaires sociales, une collaboration similaire lie les différents échelons de l'administration.

Nulle œuvre humaine n'est parfaite. Malgré ses amendements, la Constitution des Etats-Unis renferme encore des imperfections qui deviennent évidentes en temps de crise. Mais deux siècles d'un développement et d'une prospérité sans précédent ont prouvé la sagesse et la clairvoyance des cinquante-cinq hommes qui, tout au long de l'été de 1787, travaillèrent à poser les fondements du gouvernement américain. Selon Archibald Cox, ancien avocat général des Etats-Unis, « Malgré les énormes changements qui ont affecté tous les aspects de la vie américaine, la Constitution originelle continue de bien nous servir, parce que ses auteurs avaient le génie d'en dire assez mais pas trop [...]. Comme le plan esquissé lors de la Convention constituante se concrétisait, comme le pays se développait et prospérait à la fois sur le plan matériel et dans la réalisation de ses idéaux, la Constitution y gagna de la majesté et de l'autorité, bien plus que quiconque. »

Rédaction de la Constitution

La période entre l'adoption des Articles de Confédération, en 1781, et la rédaction de la nouvelle Constitution, en 1787, fut une période de faiblesse, de dissension et d'agitation. Les Articles de Confédération ne contenaient aucune disposition permettant au pouvoir exécutif de faire appliquer les lois

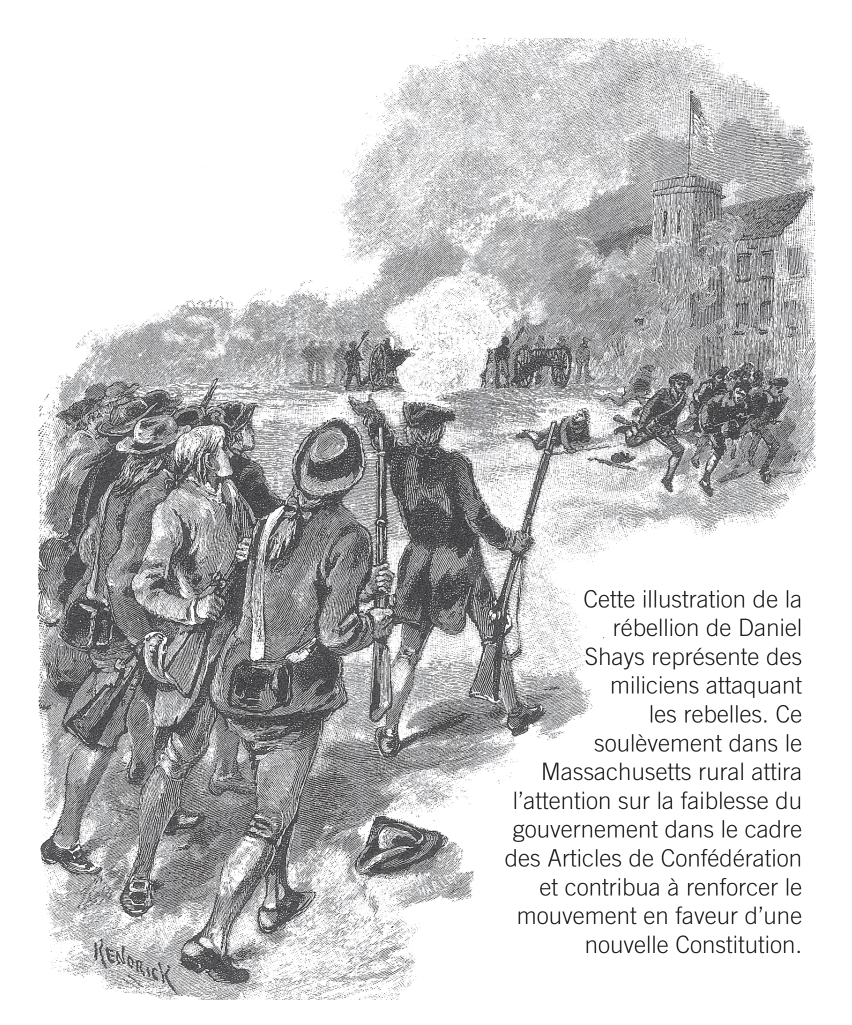


Ce tableau du peintre américain Henry Bacon représente Benjamin Franklin (assis de face) dans sa propriété de Philadelphie, discutant avec Alexander Hamilton de la rédaction de la Constitution des Etats-Unis.

ni au système judiciaire fédéral de les interpréter. Un congrès législatif était le seul organe du gouvernement fédéral, mais il n'avait aucun pouvoir pour obliger les Etats à agir contre leur volonté. II pouvait – en théorie – déclarer la guerre et lever une armée, mais en fait il ne pouvait pas obliger les Etats à fournir leur contingent de soldats, ni les armes et l'équipement nécessaires. II comptait sur les Etats pour fournir les fonds indispensables au financement de ses activités, mais il ne pouvait pas sanctionner ceux qui ne versaient pas leur contribution au budget fédéral. II revenait aux Etats de fixer les taxes et les tarifs douaniers et chaque Etat pouvait battre monnaie. Le Congrès jouait le rôle d'arbitre et de juge en cas de conflit entre les Etats, mais il ne pouvait les contraindre à accepter ses décisions.

Le résultat fut un véritable chaos. Comme le gouvernement fédéral ne pouvait percevoir des impôts, il fut criblé de dettes. Sept des treize Etats émirent d'importantes quantités de papier-monnaie – d'une grande valeur nominale mais d'un pouvoir d'achat faible – afin de payer la solde des combattants, de rembourser divers créanciers et, enfin, de régler les dettes entre les petits exploitants et les propriétaires des grandes plantations.

En revanche, l'assemblée législative du Massachusetts imposa un contrôle étroit de la masse monétaire et créa des impôts élevés, ce qui entraîna la formation d'une petite armée de fermiers dirigée par Daniel Shays, qui avait été capitaine pendant la guerre d'Indépendance. Menaçant de s'emparer du parlement du Massachusetts, Shays et ses partisans exigèrent que l'Etat re-



Cette illustration de la rébellion de Daniel Shays représente des miliciens attaquant les rebelles. Ce soulèvement dans le Massachusetts rural attira l'attention sur la faiblesse du gouvernement dans le cadre des Articles de Confédération et contribua à renforcer le mouvement en faveur d'une nouvelle Constitution.

nonce aux saisies et aux hypothèques malhonnêtes. Une armée fut constituée pour réprimer la rébellion, mais le gouvernement de la Confédération tint compte de l'incident.

L'absence d'une monnaie stable et uniforme désorganisa également le commerce entre les Etats et avec les autres pays. Non seulement la valeur de la monnaie de papier variait d'un Etat à l'autre, mais aussi certains Etats (comme New York et la Virginie) levaient des droits sur les produits provenant d'autres Etats et débarqués à leurs ports, provoquant ainsi des mesures de représailles. Les Etats pouvaient dire, comme le déclara le surintendant des finances de la Confédération : « Notre crédit s'est évanoui. » Les problèmes des Etats étaient aggravés par le fait que, ayant conquis leur indépendance

par la force, ils se voyaient désormais refuser tout traitement de faveur dans les ports britanniques. Lorsque l'ambassadeur John Adams essaya de négocier un traité commercial en 1785, les Anglais refusèrent sous prétexte que les Etats ne seraient pas liés individuellement par ce traité.

Privé du pouvoir d'utiliser la force militaire pour faire respecter ses choix politiques, un gouvernement central faible était inévitablement en position d'infériorité dans le domaine des affaires étrangères. Les Anglais avaient refusé de retirer leurs troupes des forts et des comptoirs commerciaux du Territoire du Nord-Ouest, comme il avait été convenu dans le traité de paix de 1783 marquant la fin de la guerre d'Indépendance. Les troupes espagnoles, qui contrôlaient la Floride, la Louisiane et tout le territoire situé à l'ouest du cours du Mississippi, interdisaient aussi aux fermiers de l'Ouest d'expédier leurs produits à partir du port de La Nouvelle-Orléans.

Malgré des signes de retour à la prospérité dans certaines régions de cette nation naissante, les problèmes intérieurs et extérieurs continuaient de s'aggraver. II devenait de plus en plus clair que le gouvernement central de la Confédération n'était pas assez fort pour établir un système financier solide, pour réglementer le commerce et pour faire appliquer les traités ou avoir recours à la force militaire contre des ennemis étrangers, le cas échéant. Les divisions internes entre fermiers et marchands, débiteurs et créanciers et entre les Etats eux-mêmes ne faisaient que s'accentuer. Pensant à la rébellion des fermiers désespérés soulevés en 1786 par Daniel Shays, tout juste réprimée, George Washington déclara : « Dans chaque Etat, une simple étincelle peut mettre le feu aux poudres. »

C'est cette impression de catastrophe éventuelle et le besoin d'un changement complet qui incitèrent la Convention constituante à entamer ses délibérations le 25 mai 1787. La totalité des délégués était convaincue de la nécessité de remplacer le Congrès impuissant, établi par les Articles de Confédération, par un gouvernement central doté de nombreux pouvoirs et des moyens de les mettre en œuvre. Au début des débats, les délégués se mirent d'accord sur la forme du nouveau gouvernement : il serait composé de trois pouvoirs séparés – législatif, exécutif et judiciaire – chacun d'eux jouissant de prérogatives distinctes pour contrebalancer les deux autres. Ils s'étaient aussi mis d'accord sur le fait que le pouvoir législatif – à l'instar du parlement britannique – serait composé de deux chambres.

Cependant, au-delà de ce point, de profondes divergences de vues existaient encore, menaçant de perturber la Convention et de couper court aux débats avant qu'une constitution ne fût rédigée. Les plus grands Etats soutenaient le principe de la représentation proportionnelle à l'assemblée – chaque Etat aurait un nombre de voix dépendant du chiffre de sa population. Craignant d'être dominés par les grands, les petits Etats insistèrent pour obtenir

une représentation égale pour tous les Etats. La question fut tranchée par le « Grand Compromis », qui donnait à tous les Etats une représentation égale dans l'une des chambres du Congrès et une représentation proportionnelle dans l'autre. Chaque Etat aurait deux sièges au Sénat. A la Chambre des représentants, chaque Etat aurait un nombre de sièges proportionnel à sa population. De plus, afin de répondre au sentiment de la majorité, il fut décidé que la Chambre des représentants serait la seule habilitée à avoir l'initiative des lois en matière de budget fédéral et de recettes fiscales.

Le Grand Compromis combla le fossé qui s'était creusé entre grands et petits Etats, mais d'autres compromis devaient suivre tout au long de l'été. Certains délégués, craignant de donner trop de pouvoir au peuple, réclamaient des élections au suffrage indirect pour tous les postes fédéraux ; d'autres souhaitaient une base électorale aussi large que possible. Certains voulaient empêcher les régions de l'Ouest de devenir des Etats ; d'autres pensaient que les terres vierges situées au-delà des Appalaches seraient la force du pays. Il fallait opérer un dosage équilibré des intérêts régionaux, concilier des points de vue différents sur les conditions et les méthodes concernant le choix du président et sur le rôle du pouvoir judiciaire fédéral.

Grâce aux remarquables qualités des délégués à la Convention, il fut plus aisé de parvenir à des compromis. Seuls quelques grands chefs de file de la Révolution américaine étaient absents : Thomas Jefferson et John Adams



Gouverneur Morris dirigeait la commission chargée de rédiger la version définitive de la Constitution.

– tous deux futurs présidents – étaient ambassadeurs des Etats-Unis en France et en Angleterre ; John Jay était retenu aux affaires étrangères par ses fonctions de secrétaire d'Etat de la Confédération. D'autres leaders, dont Samuel Adams et Patrick Henry, refusèrent l'invitation, convaincus que les structures existantes étaient saines. Le plus célèbre des participants était George Washington, commandant en chef des troupes américaines et héros de la Révolution, qui présidait la Convention ; il y avait aussi Benjamin Franklin, savant, penseur, érudit et diplomate. Etaient également présents des hommes exceptionnels tels que James Madison de Virginie, Gouverneur Morris de Pennsylvanie et Alexander Hamilton, jeune avocat brillant de New York.

Même les plus jeunes délégués, âgés seulement d'une vingtaine ou d'une trentaine d'années, avaient déjà fait preuve de leurs dons politiques et intellectuels. Thomas Jefferson, dans une lettre adressée à John Adams à Londres, écrivait : « C'est véritablement une assemblée de demi-dieux. »

Certaines des idées formulées par la Constitution étaient nouvelles, mais la majorité d'entre elles émanaient de la tradition gouvernementale britannique et de l'expérience pratique des treize Etats en matière d'autonomie. La Déclaration d'indépendance fut un guide précieux et les délégués ne s'écartèrent pas des idées de gouvernement autonome et de respect des droits fondamentaux de l'homme. Les écrits de philosophes politiques européens tels que Montesquieu et Locke eurent également de l'influence.

Fin juillet, la Convention nomma une commission chargée de préparer un document à partir des accords conclus. Après un autre mois de discussions, une seconde commission, présidée par Gouverneur Morris, en rédigea la version définitive et, le 17 septembre, la soumit à la signature des délégués. Le document ne remporta pas l'approbation de tous ; certains quittèrent l'assemblée avant la signature et trois personnalités refusèrent de signer : Edmund Randolph et George Mason de Virginie, et Elbridge Gerry du Massachusetts. II est probable qu'aucun des trente-neuf signataires n'était pleinement satisfait et leurs opinions sont bien illustrées par cette phrase de Benjamin Franklin : « II y a plusieurs parties dans cette Constitution que je n'approuve pas à présent, sans être sûr que je ne les approuverai pas plus tard. » Cependant, il devait accepter la Constitution « parce que je n'en attendais pas de meilleure et parce que je ne suis pas sûr qu'elle ne soit pas la meilleure ».

Ratification : un nouveau commencement

La voie ardue de la procédure de ratification était alors ouverte, à savoir l'acceptation de la Constitution par neuf Etats au moins. L'Etat du Delaware fut le premier à l'adopter, suivi rapidement par le New Jersey et la Georgie.

L'accord de la Pennsylvanie et du Connecticut fut obtenu à une confortable majorité. Dans le Massachusetts, la lutte fut âpre et l'Etat exigea l'ajout de dix amendements garantissant certains droits fondamentaux, notamment les libertés de réunion, de religion, de la parole et de la presse, le droit au jugement par jury, l'interdiction de procéder à des arrestations et à des perquisitions arbitraires. D'autres Etats ajoutèrent des dispositions similaires et les dix amendements, connus aujourd'hui sous le nom de *Bill of Rights* ou Déclaration des droits, furent incorporés à la Constitution en 1791.

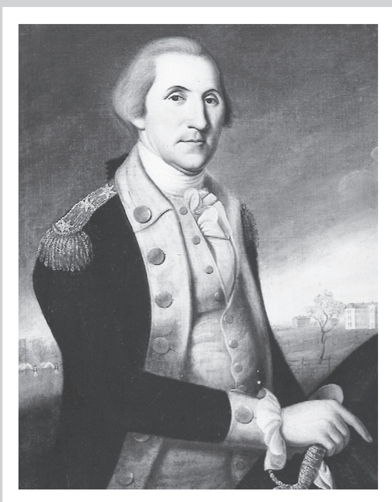
A la fin du mois de juin 1788, le Maryland, la Caroline du Sud et le New Hampshire avaient donné leur accord. Le total de neuf ratifications ayant été atteint, la Constitution entra en vigueur. Cependant, deux Etats puissants – New York et la Virginie – demeuraient indécis, de même que les petits Etats de la Caroline du Nord et du Rhode Island. Il était clair que, sans l'approbation de l'Etat de New York et de la Virginie, la Constitution n'aurait pas de bases solides.

La Virginie était très divisée, mais l'influence de George Washington, plaidant pour la ratification, décida, le 26 juin 1788, le corps législatif à la ratifier avec une faible majorité. Dans l'Etat de New York, Alexander Hamilton, James Madison et John Jay rédigèrent une série d'articles remarquables en faveur de la Constitution – *The Federalist Papers (Le Fédéraliste)* – et réussirent, le 26 juillet, à emporter la ratification à quelques voix de majorité. En novembre 1789, la Caroline du Nord donna son approbation. Le Rhode Island tint bon jusqu'en 1790, date à laquelle sa position de petit Etat, encerclé par une puissante et grande république, devint intenable.

L'organisation du gouvernement commença peu après la ratification de la Constitution par la Virginie et l'Etat de New York. Le 13 septembre 1788, le Congrès désigna la ville de New York comme siège du nouveau gouvernement. (La capitale fut transférée à Philadelphie en 1790, puis à Washington en 1800.) II fixa le premier mercredi de janvier 1789 pour le choix des grands électeurs, le premier mercredi de février pour le rassemblement des électeurs devant désigner le président et le premier mercredi de mars pour la session d'ouverture du nouveau Congrès.

La Constitution laissait à l'assemblée de chaque Etat le pouvoir de décider de la façon dont seraient désignés les grands électeurs, les représentants et les sénateurs. Certains Etats optèrent pour des élections au suffrage direct, d'autres pour une élection par l'assemblée et quelques-uns pour une combinaison des deux systèmes. Les rivalités étaient grandes ; des retards dans l'organisation des premières élections sous la nouvelle Constitution étaient inévitables. Le New Jersey, par exemple, opta pour des élections directes, mais il omit de prévoir une heure de clôture du scrutin, qui demeura ouvert pendant trois semaines.

Washington et la Convention constituante



George Washington, commandant en chef de l'armée continentale.

Lorsqu'un nombre suffisant de délégués furent arrivés à Philadelphie pour composer le quorum nécessaire à l'ouverture de la Convention constituante, George Washington fut élu président de la Convention à l'unanimité. Il accepta cet honneur à contrecœur, prétendant qu'il ne possédait pas les qualifications nécessaires. Son discours d'ouverture faisait appel à la fierté et à l'idéalisme des délégués : « Elevons-nous au niveau que les hommes sages et honnêtes peuvent atteindre. » Il exercera ses fonctions avec fermeté, courtoisie et sérénité, sans jamais intervenir dans les débats.

Le désir de Washington de créer une union solide provenait de son expérience de commandant en chef de l'armée continentale pendant la guerre d'Indépendance. Il rappela qu'il avait essayé de convaincre ses troupes du New Jersey de prêter serment d'allégeance aux Etats-Unis. Elles refusèrent en disant : « Le New Jersey est notre pays ! » Pendant une suspension des travaux de la Convention, Washington retourna au champ de bataille de Valley Forge, tout proche, où ses troupes et lui-même avaient passé un hiver pénible à cause du refus des Etats de contribuer à la cause générale.

Lorsque la Convention s'acheva et que le processus de ratification commença, Washington rompit son silence et se mit à travailler avec énergie, aidant à persuader un certain nombre d'opposants de son Etat d'origine, la Virginie, de changer d'attitude. Il reconnut le bien-fondé des critiques en présentant à l'électorat une Déclaration des droits (ce *Bill of Rights* deviendra plus tard les dix premiers amendements). Dans le même temps, il rendit hommage à James Madison et Alexander Hamilton pour leur soutien à la Constitution ; grâce au *Fédéraliste*, écrivit-il, ils ont éclairci la science du gouvernement ; ils ont examiné pleinement et loyalement les droits de l'homme et les ont expliqués d'une manière si claire et énergique qu'ils laisseront forcément une empreinte durable.

Le 4 mars 1789 était le jour fixé pour la mise en application intégrale de la Constitution. Mais à cette date, seuls treize des cinquante-neuf représentants et huit des vingt-deux sénateurs étaient arrivés à New York. (Les sièges réservés à la Caroline du Nord et au Rhode Island ne furent occupés qu'après la ratification de la Constitution par ces Etats.) Le quorum fut finalement atteint à la Chambre des représentants le 1er avril et au Sénat le 6 avril. Les deux chambres se réunirent alors pour le dépouillement du scrutin.

Comme prévu, George Washington fut élu à l'unanimité premier président des Etats-Unis et John Adams, du Massachusetts, fut élu vice-président. John Adams arriva à New York le 21 avril et George Washington le 23 avril. Ils prêtèrent serment le 30 avril 1789. La mise en place du nouveau gouvernement était achevée. Mais la tâche consistant à le faire fonctionner ne faisait que commencer.

La Constitution en tant que loi suprême

La Constitution des Etats-Unis se définit comme la « loi suprême du pays ». Cela signifie que lorsque les constitutions des Etats, ou la législation adoptée par les assemblées des Etats ou par le Congrès, sont en conflit avec la Constitution fédérale, elles n'ont pas force de loi. Les décisions rendues par la Cour suprême depuis deux siècles ont confirmé et renforcé cette doctrine de la suprématie constitutionnelle.

C'est le peuple américain qui est investi de l'autorité ultime ; il peut amender la Constitution ou – en théorie, au moins – en rédiger une nouvelle. Cependant, l'autorité du peuple ne s'exerce pas directement. Les tâches quotidiennes du gouvernement sont confiées par le peuple à des responsables élus ou nommés.

Le pouvoir des représentants du peuple est limité. Ils doivent agir conformément à la Constitution et aux lois établies en harmonie avec cette dernière. Les élus doivent revenir périodiquement devant les électeurs et leur gestion est alors examinée attentivement. Les fonctionnaires nommés conservent leur poste tant qu'ils donnent satisfaction à la personne ou à l'autorité qui les a désignés ; mais ils peuvent être démis de leurs fonctions à tout moment. Il existe cependant une exception : la nomination à vie, par le président, des magistrats de la Cour suprême et de certains autres juges fédéraux, afin qu'ils ne soient pas soumis à des obligations ou une influence politiques.

La plupart du temps, la volonté du peuple américain s'exprime lors des élections. Mais la Constitution prévoit la destitution d'un fonctionnaire dans le cas de faute grave ou d'agissements coupables, et ce, par la procédure de l'*impeachment* prévue à l'article II, section 4 : « Le Président, le Vice-président et tous les fonctionnaires civils des Etats-Unis seront destitués de leurs charges

en cas de mise en accusation et de condamnation pour trahison, corruption ou autres crimes et délits majeurs. »

L'*impeachment* est la mise en accusation, par un organe législatif, d'un responsable du gouvernement pour cause de faute grave ; il ne s'agit pas, comme on a tendance à le croire, de la condamnation du responsable pour faute grave. Selon la Constitution, la Chambre des représentants doit procéder à la mise en accusation pour faute grave en votant un *bill of impeachment*. Le fonctionnaire accusé est alors jugé par le Sénat, le procès ayant lieu sous l'autorité du président de la Cour suprême.

La mise en accusation est considérée aux Etats-Unis comme une mesure extrême et elle n'a été appliquée qu'à de rares occasions. Depuis 1797, la Chambre des représentants a engagé cette procédure à l'encontre de vingt responsables fédéraux : deux présidents, un membre du Cabinet, un sénateur, un juge de la Cour suprême et quinze juges fédéraux. Huit de ces personnes (toutes des magistrats) ont été reconnues coupables par le Sénat.

En 1868, le président Andrew Johnson fut mis en accusation sur des questions relatives au traitement qu'il convenait d'appliquer aux Etats confédérés, perdants de la guerre de Sécession. Mais le Sénat n'obtint pas, à une voix près, la majorité des deux tiers nécessaire pour que Johnson soit reconnu coupable, et il acheva son mandat. En 1974, par suite de l'affaire du Watergate, le président Richard Nixon donna sa démission après que la commission judiciaire de la Chambre des représentants eut recommandé sa mise en accusation, mais avant qu'un vote puisse avoir lieu.

En 1998, la Chambre des représentants lançait une procédure de mise en accusation contre le président Bill Clinton pour parjure et entrave à la justice. A l'issue du procès, le Sénat acquitta le président, le déclarant non coupable de parjure par 55 voix contre 45, le vote sur l'entrave à la justice recueillant 50 voix pour et 50 voix contre. Pour être destitué, le président aurait dû être reconnu coupable de l'un des deux chefs d'accusation avec une majorité de 67 voix.

Les principes de gouvernement

Bien que la Constitution ait changé à maints égards depuis son adoption, ses principes fondamentaux demeurent ceux de 1789.

L'exécutif, le législatif et le judiciaire sont distincts et séparés les uns des autres. Les pouvoirs octroyés à l'un sont contrebalancés par ceux qui sont octroyés aux deux autres, empêchant ainsi l'une quelconque des trois branches de prendre éventuellement le pas sur les autres.

La Constitution, ainsi que les lois établies conformément à ses dispositions et les traités conclus par le président et approuvés par le Sénat, l'emportent sur tous les autres textes de loi, décrets et règlements.

Tous les hommes sont égaux devant la loi et ont un droit égal à bénéficier de sa protection. Tous les Etats sont égaux et aucun ne peut être favorisé par le gouvernement fédéral. Dans les limites de la Constitution, chaque Etat doit reconnaître et respecter les lois des autres. Les gouvernements des Etats, comme le gouvernement fédéral, doivent être de type démocratique, le peuple étant investi de l'autorité ultime.

Le peuple a le droit de changer la forme du gouvernement en utilisant les procédés légaux définis dans la Constitution elle-même.

Les conditions d'amendement

Les auteurs de la Constitution n'ignoraient pas que, pour durer et aller de pair avec la croissance de la nation, ce document devrait être modifié de temps en temps. Ils ne voulaient cependant pas d'une procédure facile qui permettrait à de telles modifications d'être faites rapidement, sans être mûrement considérées. Ils voulaient également s'assurer qu'une minorité ne puisse entraver l'adoption d'une modification désirée par la majorité du peuple. Ils mirent donc au point une double procédure d'amendement à la Constitution.

Par une majorité des deux tiers dans chacune des deux chambres, le Congrès peut prendre l'initiative d'un amendement. Autrement, les assemblées de deux tiers des Etats peuvent demander au Congrès de réunir une convention nationale pour examiner un amendement et en rédiger le texte. Dans les deux cas, l'amendement n'entrera en vigueur que s'il est approuvé par les trois quarts des Etats.

A côté des procédures directes d'amendement, l'interprétation judiciaire peut aussi modifier les dispositions de la Constitution. Très tôt dans l'histoire de la république, l'affaire *Marbury c. Madison*, en 1803, fut un événement marquant puisque la Cour suprême institua la pratique de la révision judiciaire, qui consiste à donner à la Cour le pouvoir d'interpréter les lois adoptées par le Congrès et de décider de leur constitutionnalité. En vertu de cette théorie, la Cour a également le pouvoir d'interpréter les diverses parties de la Constitution face aux modifications des conditions politiques, économiques, sociales et juridiques. Au fil des années, une série de décisions de la Cour suprême, sur des questions allant de la réglementation par le gouvernement de la radio et de la télévision aux droits des accusés devant la cour d'assises, ont eu pour effet de modifier l'étendue du droit constitutionnel, sans entraîner de modification substantielle de la Constitution.

Les lois adoptées par le Congrès pour assurer l'exécution de certaines dispositions de la loi fondamentale ou pour les adapter à la conjoncture élargissent également, tout en le modifiant subtilement, le sens de la Constitution. Jusqu'à un certain point, la réglementation des multiples agences du

gouvernement fédéral peut avoir un effet similaire. Dans les deux cas, il s'agit de savoir si elles sont conformes à l'esprit de la Constitution elle-même.

Le Bill of Rights

La Constitution a été amendée 27 fois depuis 1789, et elle le sera probablement encore. Les révisions les plus considérables intervinrent dans les deux ans suivant l'adoption du texte. C'est à cette époque que les dix premiers amendements, réunis sous le nom de *Bill of Rights* ou Déclaration des droits, furent annexés à la Constitution. Le Congrès les approuva en bloc en septembre 1789, et fin 1791 onze Etats les avaient ratifiés.

Une grande partie de l'hostilité manifestée, au départ, à l'égard de la Constitution vint non pas de ceux qui s'opposaient au renforcement de l'union fédérale, mais de certains hommes d'Etat qui pensaient que les droits des individus devaient y être spécifiquement énoncés. Parmi eux figurait George Mason, auteur de la déclaration des droits de la Virginie, l'un des textes préfigurant le *Bill of Rights*. Délégué à la Convention constituante, Mason refusa de signer le document, car il estimait que les droits des individus n'y étaient pas suffisamment défendus. Son opposition faillit empêcher la ratification de la Constitution par la Virginie. Pour les mêmes raisons, le Massachusetts lia son accord à l'adjonction de garanties spéciales de ces droits. Lors de la réunion du premier Congrès, la nécessité d'adopter de tels amendements suscitait déjà la quasi-unanimité, et le Congrès les prépara très rapidement.

Ces amendements, rédigés il y a deux siècles, n'ont pas changé. Le premier garantit la liberté de religion, de la parole et de la presse, le droit de se réunir pacifiquement et celui d'adresser une pétition au gouvernement pour obtenir réparation d'un tort. Le deuxième garantit au peuple le droit de porter des armes. Le troisième garantit que des militaires ne seront pas logés chez des particuliers sans le consentement de ces derniers. Le quatrième garantit contre d'éventuelles perquisitions, saisies ou arrestations arbitraires.

Les quatre amendements suivants ont trait au système judiciaire : le cinquième interdit de traduire un individu devant les tribunaux pour délit grave s'il n'a pas fait l'objet d'une mise en accusation par un grand jury. II interdit aussi de juger plusieurs fois la même affaire, de prononcer une peine sans avoir respecté la procédure légale régulière et d'amener un accusé à témoigner contre lui-même. Le sixième demande le jugement rapide et en public de toute personne accusée d'un délit ; il exige que le jugement soit rendu par un jury impartial ; il garantit à l'accusé l'assistance d'un avocat ; il précise que les témoins sont obligés d'assister au procès et qu'ils doivent faire leur déposition en présence de l'accusé. Le septième amendement assure le droit au jugement par un jury pour tout litige portant sur un montant dé-

La Déclaration des droits

PREMIER AMENDEMENT

Le Congrès ne fera aucune loi qui touche l'établissement ou interdise le libre exercice d'une religion, ni qui restreigne la liberté de la parole ou de la presse, ou le droit qu'a le peuple de s'assembler pacifiquement et d'adresser des pétitions au gouvernement pour la réparation des torts dont il a à se plaindre.

DEUXIÈME AMENDEMENT

Une milice bien organisée étant nécessaire à la sécurité d'un Etat libre, le droit qu'a le peuple de détenir et de porter des armes ne sera pas transgressé.

TROISIÈME AMENDEMENT

Aucun soldat ne sera, en temps de paix, logé dans une maison sans le consentement du propriétaire, ni en temps de guerre, si ce n'est de la manière prescrite par la loi.

QUATRIÈME AMENDEMENT

Le droit des citoyens d'être garantis dans leurs personne, domicile, papiers et effets, contre les perquisitions et saisies non motivées ne sera pas violé, et aucun mandat ne sera délivré, si ce n'est sur présomption sérieuse, corroborée par serment ou affirmation, ni sans qu'il décrive particulièrement le lieu à fouiller et les personnes ou les choses à saisir.

CINQUIÈME AMENDEMENT

Nul ne sera tenu de répondre d'un crime capital ou infamant sans un acte de mise en accusation, spontané ou provoqué, d'un grand jury, sauf en cas de crimes commis pendant que l'accusé servait dans les forces terrestres ou navales, ou dans la milice, en temps de guerre ou de danger public ; nul ne pourra pour le même délit être deux fois menacé dans sa vie ou dans son corps ; nul ne pourra, dans une affaire criminelle, être obligé de témoigner contre lui-même, ni être privé de sa vie, de sa liberté ou de ses biens sans procédure légale régulière ; nulle propriété privée ne pourra être réquisitionnée dans l'intérêt public sans une juste indemnité.

SIXIÈME AMENDEMENT

Dans toutes poursuites criminelles, l'accusé aura le droit d'être jugé promptement et publiquement par un jury impartial de l'Etat et du district où le crime aura été commis – le district ayant été préalablement délimité par la loi – d'être instruit de la nature et de la cause de l'accusation, d'être confronté avec les témoins à charge, d'exiger par des moyens légaux la comparution de témoins à décharge, et d'être assisté d'un conseil pour sa défense.

SEPTIÈME AMENDEMENT

Dans les procès de droit commun où la valeur en litige excédera vingt dollars, le droit au jugement par jury sera observé, et aucun fait jugé par un jury ne sera examiné de nouveau dans une cour des Etats-Unis autrement que selon les règles du droit commun.

HUITIÈME AMENDEMENT

Des cautions excessives ne seront pas exigées, ni des amendes excessives imposées, ni des châtiments cruels et exceptionnels infligés.

NEUVIÈME AMENDEMENT

L'énumération de certains droits dans la Constitution ne pourra être interprétée comme déniant ou restreignant d'autres droits conservés par le peuple.

DIXIÈME AMENDEMENT

Les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux Etats-Unis par la Constitution, ni refusés par elle aux Etats, sont réservés aux Etats respectivement ou au peuple.

passant 20 dollars. Le huitième interdit l'imposition de cautions et d'amendes excessives et les châtiments cruels ou exceptionnels.

Les deux derniers amendements ont un sens très large : le neuvième dispose que les droits mentionnés n'ont pas un caractère limitatif et que le peuple possède d'autres droits non spécifiés dans la Constitution. Le dixième déclare que les pouvoirs que la Constitution n'a ni délégués au gouvernement fédéral ni refusés aux Etats sont réservés aux Etats ou au peuple.

Sauvegarde des libertés individuelles

Le génie apporté à l'organisation du gouvernement fédéral par la Constitution a donné aux Etats-Unis une stabilité extraordinaire pendant deux siècles. En outre, le *Bill of Rights* et les amendements ultérieurs ont placé les droits fondamentaux de l'homme au centre du système juridique américain.

En période de crise nationale, il peut être tentant pour un gouvernement de suspendre ces droits au nom de la sécurité de l'Etat. Mais, aux Etats-Unis, de telles mesures ont toujours été adoptées avec réticence et en prenant les plus grandes précautions. En temps de guerre, par exemple, les autorités militaires ont censuré le courrier circulant entre les Etats-Unis et l'étranger, surtout celui envoyé des champs de bataille aux familles des combattants. Cependant, même en temps de guerre, jamais les droits constitutionnels à un jugement équitable ne furent suspendus ou abrogés. Les personnes accusées de délits – y compris les citoyens de pays ennemis accusés d'espionnage, de subversion et d'autres activités dangereuses – ont le droit de se défendre et sont présumées innocentes jusqu'à preuve du contraire.

Les amendements à la Constitution postérieurs à la Déclaration des droits couvrent des sujets très divers. Parmi les plus importants figure le quatorzième amendement. Ratifié en 1868, il donne une définition claire et nette de la citoyenneté et confirme le principe de l'égalité de tous devant la loi. En bref, le texte exigeait des Etats qu'ils respectent les garanties du *Bill of Rights*. D'autres amendements limitent le pouvoir judiciaire du gouvernement fédéral, modifient le mode d'élection du président, interdisent l'esclavage, garantissent le droit de vote qui ne peut être refusé pour des raisons de race, de couleur ou de sexe ni pour une condition antérieure de servitude, autorisent le Congrès à percevoir des impôts sur les revenus et instaurent l'élection des membres du Sénat au suffrage direct.

Parmi les plus récents, le vingt-deuxième amendement limite la présidence à deux mandats ; le vingt-troisième accorde aux citoyens du district de Columbia le droit de vote ; le vingt-quatrième interdit tout scrutin où l'acquittement d'une taxe électorale est condition préalable au droit de vote ; le vingt-cinquième pourvoit à la nomination d'un vice-président en cas de vacance avant terme ; le vingt-sixième donne le droit de vote aux citoyens

âgés de 18 ans ; enfin, le vingt-septième amendement concerne la rémunération des sénateurs et des représentants américains.

Il est particulièrement intéressant de noter que les vingt-sept amendements découlent pour la majorité d'efforts incessants pour accroître les libertés individuelles civiques et politiques, alors que quelques-uns seulement de ces amendements ont pour objet d'étendre la structure de gouvernement élaborée à Philadelphie en 1787.

Le système fédéral

Les auteurs de la Constitution avaient en tête plusieurs objectifs précis. Ils les énoncèrent très clairement dans le préambule du document original.

L'édification d'une « Union plus parfaite » fut l'un des problèmes les plus ardus que les treize nouveaux Etats eurent à traiter en 1787. Il était évident que n'importe quelle union, ou peu s'en faut, serait plus parfaite que celle qu'avaient instaurée les Articles de Confédération. Mais substituer à celle-ci une nouvelle structure impliquait des choix difficiles.

« Former une Union plus parfaite »

Tous les Etats voulaient conserver les pouvoirs souverains dont ils jouissaient depuis leur rupture avec l'Angleterre, onze ans plus tôt. Equilibrer les « droits des Etats » et les exigences d'un gouvernement central n'était pas facile. Pour y parvenir, les auteurs de la Constitution laissèrent aux Etats tous les pouvoirs requis pour réglementer la vie quotidienne de la population, à la seule condition que l'exercice de ces prérogatives ne porte pas atteinte aux besoins ou au bien-être de la nation entière. Cette séparation des pouvoirs, qui est appelée fédéralisme, est fondamentalement la même aujourd'hui. Les prérogatives que chaque Etat détient dans la conduite de ses affaires locales, telles que l'éducation, la santé publique, l'activité industrielle, les conditions de travail, le mariage et le divorce, la fiscalité locale et les pouvoirs ordinaires de police, ont été depuis lors si pleinement reconnues qu'il arrive souvent que deux Etats contigus aient une législation bien différente sur le même sujet.

Toute ingénieuse que fût l'organisation constitutionnelle, la controverse sur les droits des Etats allait néanmoins s'envenimer jusqu'à déclencher, trois quarts de siècle plus tard, en 1861, une guerre de quatre ans entre les Etats du Nord et ceux du Sud. La raison fondamentale de cette guerre civile, appelée guerre de Sécession, était le droit du gouvernement fédéral de réglementer l'esclavage dans les nouveaux Etats de l'Union. Les Etats du Nord soutenaient que le gouvernement avait un tel droit, alors que ceux du Sud maintenaient que la possession d'esclaves était une affaire sur laquelle tout Etat avait le droit de décider lui-même. La guerre éclata lorsqu'un certain nombre d'Etats

Le débat sur l’esclavage

Le terme « esclavage » n’apparaît pas dans la Constitution des Etats-Unis, mais le document a sanctionné indirectement cette institution. Les délégués au Congrès continental avaient prévu que trois cinquièmes des esclaves seraient comptés pour déterminer le nombre de législateurs que chaque Etat pourrait élire à la Chambre des représentants. La Constitution exigea donc le retour à leurs maîtres des esclaves fugitifs (« personnes tenues à un service ou travail ») qui s’étaient rendus dans un autre Etat. Et elle fixa la date, 1808, après laquelle le Congrès aurait le pouvoir de mettre fin à l’esclavage.

Chacune de ces dispositions fit l’objet de débats animés à la Convention et chacune fut finalement admise dans un esprit de compromis. Même les membres des associations antiesclavagistes du Nord, tels qu’Alexander Hamilton, s’opposèrent à la poursuite des débats sur cette question, soutenant qu’un tel effort aurait pour effet irrévocable de diviser les Etats et de compromettre l’objectif le plus urgent, à savoir l’instauration d’un gouvernement fédéral puissant. Le compromis fut également prôné par des sudistes éminents tels que George Washington et James Madison, lesquels réprouvaient l’esclavage mais pensaient qu’il disparaîtrait une fois que l’Union serait confirmée.

L’aspect moral de la question, toutefois, fut soulevé à plusieurs reprises avec passion à la Convention. Gouverneur Morris, de Pennsylvanie, dénonça l’esclavage comme « une institution infâme, la malédiction du ciel sur les Etats qui le pratiquaient ». Il opposa la prospérité et la dignité humaine des régions libres à « la misère et à la pauvreté » des Etats esclavagistes.

Paradoxalement, l’attaque la plus éloquente contre l’esclavage faite à la Convention fut prononcée par George Mason, de Virginie, que Thomas Jefferson appelait « l’homme le plus sage de sa génération ». L’esclavage, déclara Mason, « produit l’effet le plus pernicieux sur les manières. Chaque maître d’esclaves naît avec le goût de tyranniser [. . .]. L’esclavage décourage l’art et l’industrie. Les pauvres méprisent le travail lorsqu’ils voient qu’il est accompli par des esclaves [...]. Je considère qu’il est impérieux [. . .] que le gouvernement général ait le pouvoir d’empêcher l’extension de l’esclavage. »



Aux Archives nationales, à Washington, des gardes veillent sur l'original de la Proclamation d'émancipation qui abolit l'esclavage. Ce document fut signé par le président Abraham Lincoln en 1863.

Dans les années suivantes, le mouvement abolitionniste allait utiliser les mêmes arguments et insister sur l'insulte à la morale qu'il représentait ; mais pour l'heure, la question de l'esclavage était évitée, tant le terme lui-même que le défi moral qu'il comportait. C'est finalement l'explosion tragique de la guerre de Sécession (1861-1865) qui allait mettre fin à l'asservissement de l'homme aux Etats-Unis et engager cette nation sur la voie difficile vers la pleine égalité entre les races.

du Sud tentèrent de faire sécession ; on se battit au nom du salut de la république. Avec la défaite des Etats du Sud et leur retour au sein de l'Union, la suprématie fédérale fut restaurée et l'esclavage aboli.

« Etablir la justice »

L'essentiel de la démocratie américaine est contenu dans la Déclaration d'indépendance et sa phrase retentissante : « Tous les hommes sont créés égaux ; ils sont doués par le Créateur de certains droits inaliénables ; parmi ces droits se trouvent la vie, la liberté et la recherche du bonheur. »

La Constitution ne fait pas de distinction quant à la richesse et au rang des individus ; tous sont égaux devant la loi, également passibles de jugement et de châtiment en cas de violation de celle-ci. Cet esprit d'égalité se retrouve aussi dans le règlement des différends personnels, notamment ceux relatifs à la propriété, aux contrats et aux affaires commerciales. Le libre accès à la justice est l'une des garanties vitales offertes par le *Bill of Rights.*

« Faire régner la paix intérieure »

Le gouvernement fédéral établi par la Constitution devait être assez fort pour protéger les Etats contre toute invasion étrangère et contre toute insurrection ou déchaînement intérieur de violence. Depuis 1815, il n'y a pas eu d'invasion du territoire continental des Etats-Unis. Les gouvernements des Etats se sont généralement montrés assez forts pour maintenir eux-mêmes l'ordre et la loi à l'intérieur de leurs frontières. Mais la grande puissance dont dispose le gouvernement fédéral lui permet, constitutionnellement, de prendre les mesures nécessaires à la sauvegarde de la paix.

« Pourvoir à la défense commune »

Même après avoir assuré son indépendance, la nouvelle nation devait affronter de nombreux et sérieux dangers sur plusieurs fronts à la fin du XVIIIe siècle. A l'ouest, pesait une menace constante due à l'hostilité des tribus indiennes. Au nord, les Anglais possédaient toujours le Canada, dont les provinces de l'Est étaient remplies de tories américains restés loyaux à la Couronne britannique pendant la guerre d'Indépendance et prêts à la revanche. Au centre, les Français conservaient le vaste territoire de la Louisiane. Au sud, les Espagnols occupaient la Floride, le Texas et le Mexique. Ces trois puissances européennes avaient également des colonies dans la mer des Caraïbes, très près de la côte américaine. En outre, l'Europe s'était engagée dans une longue série de guerres dont les effets se faisaient sentir jusqu'au Nouveau Monde.

Au cours des premières années, l'objectif constitutionnel de « défense commune » fut centré sur la découverte du territoire situé juste au-delà des Appalaches et sur la pacification de ces terres occupées par des tribus

amérindiennes. Très rapidement, cependant, l'importance de la puissance militaire devint évidente, d'abord lors de la guerre de 1812 contre l'Angleterre, puis lors des combats contre les Espagnols en Floride et enfin au cours de la guerre contre le Mexique en 1846.

En même temps que se développait la puissance économique et politique de l'Amérique, son potentiel défensif se renforçait rapidement. La Constitution répartit entre les pouvoirs législatif et exécutif la tâche d'assurer la défense du pays : seul le Congrès a le droit de déclarer la guerre et d'affecter les fonds nécessaires à la défense, alors que le président est commandant en chef des forces armées et premier responsable de la défense du pays.

« Développer le bien-être général »

A la fin de la guerre d'Indépendance, les Etats-Unis se trouvaient dans une situation économique difficile. Leurs ressources s'épuisaient, leur crédit diminuait et leur monnaie n'avait presque plus de valeur.

L'une des premières tâches incombant au nouveau gouvernement national consistait à rebâtir l'économie nationale sur des bases saines. L'article premier de la Constitution dispose : « Le Congrès aura le pouvoir de lever et de percevoir des taxes, […] de payer les dettes et de pourvoir à la […] prospérité générale des Etats-Unis […]. »

Ce pouvoir fiscal permit au gouvernement de financer ses dettes de guerre et d'asseoir sa monnaie sur une base plus solide. Un secrétaire au Trésor fut nommé pour gérer les finances de la nation, un secrétaire d'Etat pour s'occuper des relations avec les pays étrangers, puis un secrétaire à la Guerre, responsable de la sécurité militaire du pays et enfin un secrétaire à la Justice, chargé de veiller à l'exécution des lois. Plus tard, avec l'extension du territoire et le développement de l'économie, de nouveaux départements furent créés pour assurer la prospérité de la population.

« Assurer les bienfaits de la liberté à nous-mêmes et à notre postérité »

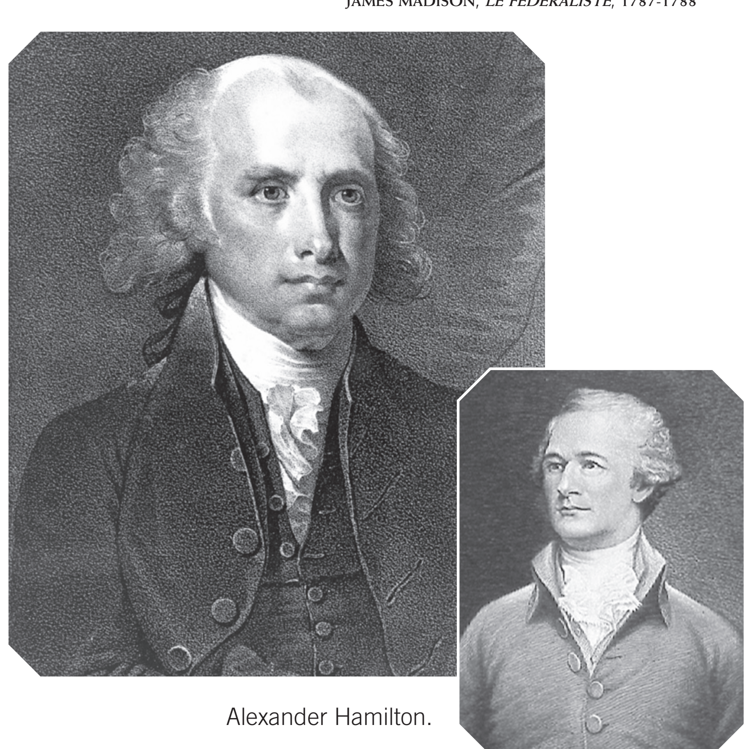
L'un des traits saillants de la nouvelle république était l'importance donnée aux libertés individuelles. Les Pères fondateurs, tout en assignant une certaine autorité au gouvernement fédéral, prirent soin de protéger les droits de toutes les personnes en limitant les pouvoirs du gouvernement national et des gouvernements des Etats. Ainsi, les Américains peuvent se déplacer en toute liberté, choisir librement leur emploi, leur religion et leurs convictions politiques, enfin en appeler à la justice et à la protection des tribunaux toutes les fois qu'ils s'estiment lésés dans leurs droits.

« Qu'est-ce que gouverner

sinon la plus grande des réflexions

sur la nature humaine ? »

JAMES MADISON, *LE FÉDÉRALISTE*, 1787-1788



Alexander Hamilton.

2

CHAPITRE DEUX

EXPLICATION DE LA CONSTITUTION : *LE FÉDÉRALISTE*

Aux yeux de Thomas Jefferson, l'un des pères fondateurs de l'Amérique et futur troisième président de la jeune nation, *Le Fédéraliste* était le « meilleur commentaire sur les principes de gouvernement […] qui ait jamais été écrit ». Pour le philosophe anglais du XIXe siècle John Stuart Mill, cette compilation de 85 brefs essais était « le traité le plus instructif que nous possédions sur l'administration fédérale ». Le fin commentateur politique français Alexis de Tocqueville y voyait en 1835 « un ouvrage excellent, que devraient connaître les hommes d'Etat de tous les pays ».

De nos jours, les historiens, les juristes et les politologues s'accordent en général pour dire que *Le Fédéraliste* est l'ouvrage le plus important qui ait jamais été écrit aux Etats-Unis sur la philosophie politique et l'administration pragmatique. II a été comparé à *La République* de Platon, à *La Politique* d'Aristote et au *Léviathan* de Thomas Hobbes. Et il a été consulté par les dirigeants de nombreuses nations nouvelles de l'Amérique latine, de l'Asie et de l'Afrique lors de la rédaction de leur propre constitution.

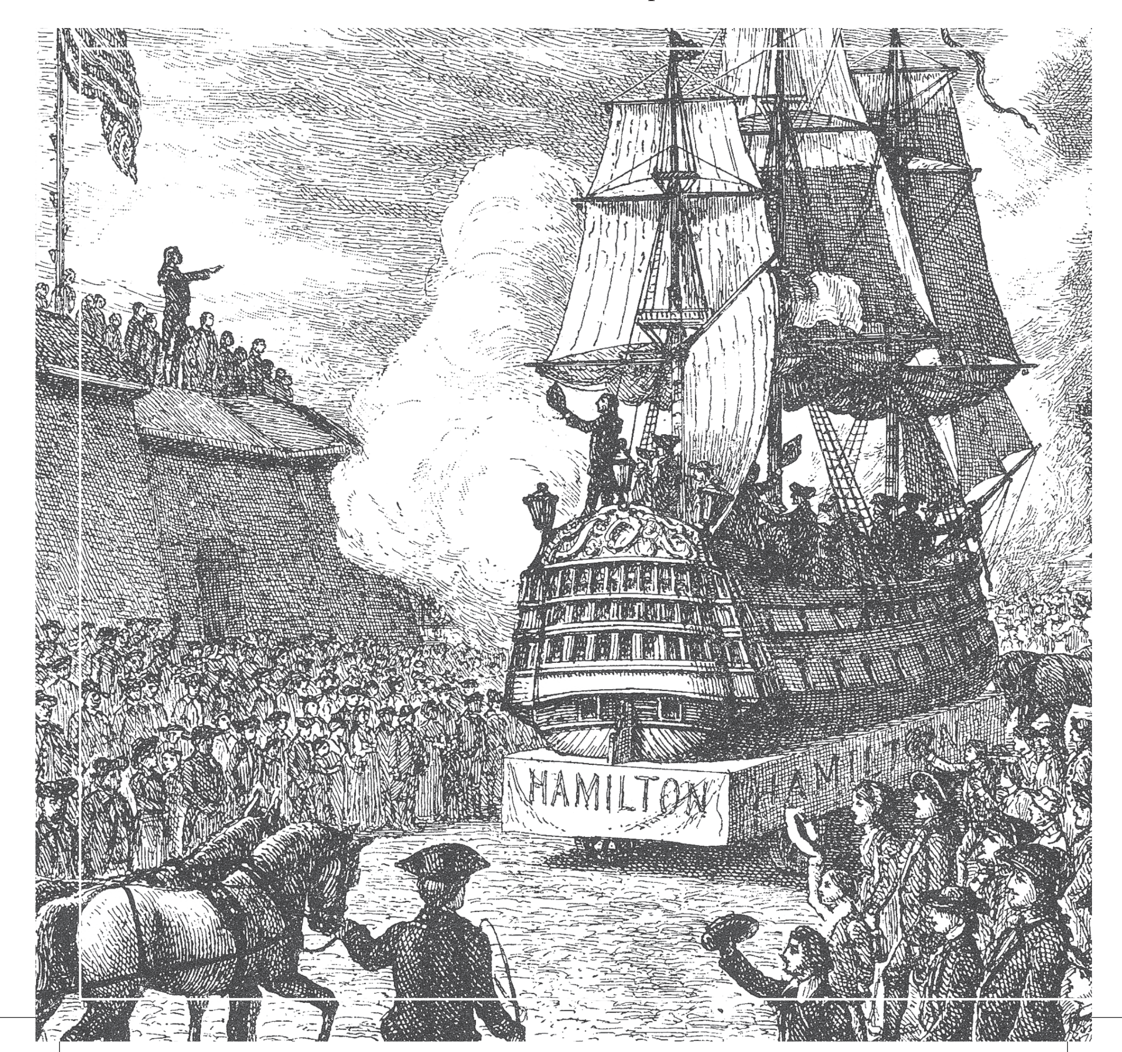
Les délégués qui signèrent le texte de la Constitution à Philadelphie, le 17 septembre 1787, stipulèrent qu'elle entrerait en vigueur seulement après son approbation par les conventions de ratification de neuf des treize Etats. Bien qu'ils ne l'aient pas précisé, le rejet de la Constitution par un des deux Etats les plus importants par la taille et le pouvoir – New York ou la Virginie – aurait pu détruire toute l'entreprise. Les délégués de l'Etat de New York et ceux de la Virginie avaient, en effet, des opinions fort différentes sur la Constitution.

Le grand renom du *Fédéraliste* et son rayonnement exceptionnel pourraient donner à penser que cette œuvre était le fruit de l'expérience de toute une vie consacrée à la science du gouvernement. En réalité, ses deux principaux auteurs, Alexander Hamilton, 32 ans, délégué de New York, et James Madison, 36 ans, représentant la Virginie, étaient des hommes jeunes qui rédigèrent

ce traité en grande hâte, écrivant parfois jusqu'à quatre essais dans la même semaine. Un érudit plus âgé, John Jay, plus tard nommé président de la Cour suprême, assura la rédaction de cinq des essais.

Hamilton, qui avait été aide de camp de Washington pendant la guerre d'Indépendance, demanda à Madison et à Jay de se joindre à lui dans ce projet crucial. Leur objectif était de convaincre la convention de l'Etat de New York de ratifier la Constitution. Ils rédigeraient séparément, sous le pseudonyme commun de « Publius », une série de lettres adressées aux journaux de New York dans lesquelles ils expliqueraient et défendraient la Constitution.

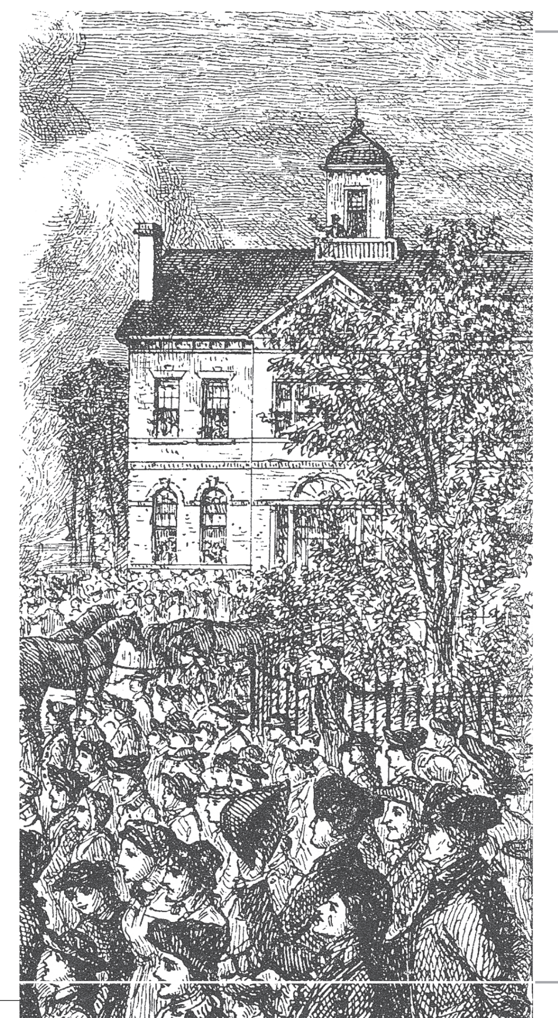
Ce fut Hamilton qui prit l'initiative du projet, exposa la série de thèmes à examiner et analysa avec énergie la majorité d'entre eux dans 51 lettres. Mais les 29 lettres de Madison se révélèrent les plus mémorables, du fait de



la combinaison de franchise, de pondération et de puissance de raisonnement qui les caractérise. II est difficile de savoir si *Le Fédéraliste*, rédigé entre octobre 1787 et mai 1788, exerça un effet décisif sur la ratification à contrecœur de la Constitution par l'Etat de New York. Mais il est certain que ces essais demeurent les commentaires les plus éclairés sur ce document.

Une nouvelle forme de fédéralisme

Le Fédéraliste définissait avant tout une nouvelle forme de fédéralisme. Juste après avoir remporté une révolution contre une monarchie opprimante, les anciens colons américains n'étaient pas disposés à la remplacer par un autre régime centralisé et non modéré. D'un autre côté, l'expérience de l'instabilité et de la désorganisation dans le cadre des Articles de Confédération, du fait



Défilé à New York pour célébrer l'adoption de la Constitution américaine avec en vedette un navire sur roues baptisé *Hamilton*, symbole de l'Etat. Alexander Hamilton, l'un des auteurs du *Fédéraliste*, fut le principal défenseur de la Constitution dans la ville de New York.

de la jalousie et des rivalités opposant les Etats, les disposait à accepter la création d'un pouvoir central plus fort. Un certain nombre des articles du *Fédéraliste* soutenaient qu'une nouvelle forme d'équilibre, encore jamais atteinte dans le monde, était possible. En réalité, les essais étaient eux-mêmes un équilibre entre le penchant nationaliste d'Hamilton, qui traduisait les intérêts commerciaux d'une ville portuaire, New York, et la prudence de Madison, qui partageait la méfiance répandue chez les fermiers de Virginie à l'égard d'une autorité lointaine.

Madison proposait que, au lieu de la souveraineté absolue de chaque Etat prévue dans les Articles de Confédération, les Etats conservent une « souveraineté résiduelle » dans tous les domaines qui n'étaient pas d'intérêt national. Le processus même de ratification de la Constitution, soutenait-il, symbolisait le concept de fédéralisme et non pas celui de nationalisme. II déclarait : « Cet assentiment et cette ratification doivent être donnés par le peuple, non pas en tant qu'individus composant une nation entière, mais en tant qu'individus composant les Etats distincts et particuliers auxquels ils appartiennent respectivement. […] L'acte établissant la Constitution ne sera donc pas un acte national mais un acte fédéral. »

Hamilton suggéra l'idée de la « concomitance » des pouvoirs entre le gouvernement national et les gouvernements des Etats. Mais son analogie des planètes tournant autour du Soleil, tout en conservant leur position séparée, accordait une plus grande importance à une autorité centrale. Aux yeux des auteurs du *Fédéraliste*, la leçon était claire : pour survivre et être respectée, la nation devait accepter le transfert de pouvoirs importants, mais limités, au gouvernement central. Ils estimaient que ce transfert pouvait être réalisé sans détruire l'identité ou l'autonomie des différents Etats.

Freins et contrepoids

Le Fédéraliste constitue également le premier document politique qui mentionne l'idée de mécanismes de freins et contrepoids comme moyen de limiter le pouvoir et d'empêcher les abus. Ces termes sont employés principalement à propos des deux chambres formant le pouvoir législatif, qu'Hamilton et Madison considéraient comme la branche la plus puissante du gouvernement. A l'origine, la Chambre des représentants, élue par le peuple et présumée plus fougueuse, devait être freinée et pondérée par un Sénat plus conservateur dont les membres seraient choisis par les assemblées des Etats. (Le dix-septième amendement à la Constitution ajouté en 1913, modifia cette disposition pour permettre l'élection des sénateurs par le peuple.)

Dans son essai le plus brillant (numéro 78), Hamilton défendit le droit de la Cour suprême à décider de la constitutionnalité des lois adoptées par

les législateurs nationaux et ceux des Etats. Hamilton rejetait explicitement le système britannique qui permettait au Parlement d'annuler par un scrutin majoritaire toute décision judiciaire qui lui déplaisait. Au contraire, « les cours de justice doivent être considérées comme les remparts d'une Constitution limitée contre les usurpations législatives ». Seul le long et difficile processus des amendements à la Constitution ou l'adoption progressive d'un autre point de vue par ses membres pourrait modifier l'interprétation de ce document par la Cour suprême.

La nature humaine, l'administration et les droits individuels

Dans un passage célèbre, après avoir examiné les mesures nécessaires pour préserver la liberté, Madison écrivait : « C'est peut-être une réflexion sur la nature humaine que de considérer que de tels dispositifs devraient être nécessaires pour contrôler les abus du gouvernement. Mais qu'est-ce que gouverner sinon la plus grande des réflexions sur la nature humaine ? Si les hommes étaient des anges, aucun gouvernement ne serait nécessaire. Si les anges devaient gouverner, aucun contrôle externe ou interne n'aurait à s'exercer sur le gouvernement. La plus grande difficulté que l'on rencontre dans la définition d'un gouvernement qui doit être administré par des hommes sur des hommes est la suivante : il faut d'abord permettre au gouvernement de contrôler les gouvernés ; et ensuite il faut l'obliger à se contrôler lui-même. »

Dans l'essai le plus frappant et le plus original du *Fédéraliste* (numéro 10), Madison présentait ce double défi. Sa préoccupation primordiale était la nécessité de « calmer et de contrôler la violence des factions », terme par lequel il désignait les partis politiques qu'il considérait comme le plus grand danger pour le gouvernement par le peuple : « Je crois comprendre qu'un certain nombre de citoyens […] sont unis et commandés par un mouvement commun de passion ou d'intérêt qui va à l'encontre des droits des autres citoyens ou des intérêts permanents de la communauté. »

Ces passions ou intérêts qui menacent les droits des autres peuvent être religieux, politiques ou le plus souvent économiques. Les factions peuvent établir des distinctions entre les nantis et les démunis, les créanciers et les débiteurs, ou encore en fonction des types de biens possédés. James Madison écrivait : « L'intérêt de la terre, l'intérêt de l'industrie, l'intérêt du commerce, l'intérêt de l'argent, assortis de nombreux intérêts secondaires, naissent par nécessité dans les nations civilisées et les divisent en différentes classes, commandées par différents sentiments et différentes opinions. La tâche principale de la législation moderne consiste à gouverner ces divers intérêts opposés. »

Comment des individus loyaux, raisonnables et libres peuvent-ils satisfaire des revendications concurrentes si nombreuses ou les factions qui en découlent ? Etant donné qu'il est impossible de prohiber la passion ou l'intérêt personnel, il faut choisir une forme de gouvernement permettant d'empêcher toute faction, qu'elle soit minoritaire ou majoritaire, d'imposer sa volonté contre le bien général. Un moyen de défense contre l'autoritarisme des factions, déclarait Madison, est le type de gouvernement républicain (ou représentatif), qui tend à « affiner et à élargir les opinions du public en les passant au crible d'un corps de citoyens sélectionnés ».

Mais il fallait surtout, d'après Madison, élargir la base géographique et populaire de la république, ce qui se produirait avec la forme de gouvernement fédéral proposée par la nouvelle Constitution. Il écrivait : « Comme chaque représentant sera désigné par un nombre plus important de citoyens dans une république plutôt grande que petite, il sera plus difficile pour les candidats indignes de pratiquer avec succès les stratagèmes malveillants qui accompagnent trop souvent les élections [...]. L'influence de dirigeants factieux peut allumer une flamme au sein de leur Etat particulier mais sera incapable d'entraîner une conflagration générale s'étendant aux autres Etats. »

Madison se prononce ici en faveur du pluralisme, qui s'accommode fort bien de la diversité à la fois pour elle-même, car elle témoigne de la variété et de la liberté individuelles, mais aussi et surtout pour l'effet positif qu'elle exerce en neutralisant les passions et les intérêts contraires. De même que la grande diversité des convictions religieuses qui existent aux Etats-Unis rend pratiquement impossible l'imposition d'une seule confession, de même la variété des Etats, aux caractéristiques géographiques et aux intérêts très différents, rend pratiquement impossible la victoire nationale d'une faction ou d'un parti enflammé risquant d'agir avec tyrannie. L'évolution des grands partis politiques américains, qui sont en général de tendance modérée et s'abstiennent de tout discours idéologique du fait de la diversité des intérêts régionaux et économiques qu'ils défendent, vient confirmer l'argument soutenu par Madison.

La séparation des pouvoirs

L'idée de répartir les pouvoirs entre les diverses branches du gouvernement afin d'éviter la tyrannie d'un pouvoir centralisé s'inscrit dans le cadre plus large des mécanismes de freins et contrepoids. Mais *Le Fédéraliste* voit un autre avantage dans la séparation des pouvoirs, à savoir une plus grande efficacité des services gouvernementaux. En se limitant à des fonctions spécialisées, les différentes branches du gouvernement acquièrent à la fois de l'expérience et un sentiment de fierté dans l'accomplissement de leur rôle,

ce qui ne serait pas le cas si elles étaient réunies ou si leurs tâches se chevauchaient de manière trop importante.

Des qualités peut-être essentielles à une fonction peuvent s'avérer inappropriées pour une autre. Ainsi, Hamilton désignait « l'énergie de l'exécutif » comme une qualité indispensable pour défendre le pays contre les attaques étrangères, administrer les lois avec honnêteté et protéger la propriété privée et la liberté individuelle, qu'il considérait comme des droits étroitement liés. D'un autre côté, les meilleures qualités d'un législateur ne sont pas l'énergie, mais « la réflexion et la sagesse », puisqu'il doit gagner la confiance du peuple et concilier des intérêts divergents.

Ces besoins différents expliquent également que l'exécutif doive être confié à une seule personne, le président, puisqu'une pluralité d'autorités exécutives pourrait entraîner la paralysie et « l'échec des mesures les plus importantes du gouvernement, dans les crises les plus graves de l'Etat ». Ainsi, une fois que le pouvoir législatif, qui traduit la volonté du peuple, rend son jugement en adoptant une loi, après délibérations et débats, l'exécutif doit faire appliquer cette loi avec fermeté, sans favoritisme et en s'opposant à toute demande personnelle d'exception. Et dans le cas d'une attaque par un pays étranger, l'exécutif doit avoir le pouvoir et l'énergie de réagir immédiatement et avec force. Quant au judiciaire, les qualités requises sont également particulières : il n'a pas besoin de l'énergie et de la célérité de l'exécutif, ni de la réceptivité du législateur au sentiment populaire ou de sa capacité de parvenir à un compromis, mais d'« intégrité et de modération ». En outre, étant nommés à vie, les juges doivent pouvoir échapper aux pressions du peuple, de l'exécutif ou du législatif.

Les éternelles questions de la politique

Les observations mémorables que contient *Le Fédéraliste* sur le gouvernement, la société, la liberté, la tyrannie et la nature de l'homme politique ne sont pas toujours faciles à repérer. Le style d'une bonne part de ces essais est répétitif, démodé ou archaïque. Les auteurs n'eurent ni le temps ni le désir de présenter leurs idées sous forme ordonnée et détaillée. Toutefois, cet ouvrage demeure indispensable à quiconque s'intéresse sérieusement aux éternelles questions de la théorie et de la pratique de la politique soulevées par Hamilton et Madison. « Aucunes réponses plus éloquentes, incontestables et instructives ne sont nées sous une plume américaine, écrivait au XXe siècle Clinton Rossitor, historien politique de renom. Le message du *Fédéraliste* est le suivant : pas de bonheur sans liberté, pas de liberté sans autonomie, pas d'autonomie sans régime constitutionnel, pas de régime constitutionnel sans moralité – et aucun de ces bienfaits sans ordre et stabilité. »

« Le premier magistrat

tire toute son autorité du peuple… »

ABRAHAM LINCOLN, PREMIER DISCOURS D'INVESTITURE, 1861



3

CHAPITRE TROIS

LE POUVOIR EXÉCUTIF : PRÉROGATIVES DE LA PRÉSIDENCE

En un temps où tous les grands Etats européens étaient dirigés par des monarques héréditaires, l'idée d'élire un président au mandat limité était révolutionnaire en soi. Mais la Constitution adoptée en 1787 conférait le pouvoir exécutif à un président et tel demeure le cas aujourd'hui. La Constitution prévoit aussi l'élection d'un vice-président qui assume ces fonctions en cas de décès, de démission ou d'incapacité du président. Si la Constitution énumère de façon assez détaillée les devoirs et les pouvoirs du président, elle n'attribue aucun pouvoir exécutif spécifique au vice-président, ni au cabinet présidentiel (formé par les quinze chefs des départements ou ministères fédéraux) ni à aucun fonctionnaire fédéral.

La création d'une présidence forte et unitaire fut une source de discorde lors des débats de la Convention constituante. Plusieurs Etats avaient fait l'expérience de conseils exécutifs composés de plusieurs membres. Benjamin Franklin, lui-même délégué, avait préconisé l'adoption d'un système similaire pour les Etats-Unis. De surcroît, nombre de délégués encore échaudés par les excès du pouvoir exécutif exercé par la Couronne britannique se méfiaient d'une présidence puissante. Pourtant, les partisans d'un seul homme à la présidence – soumis à un système strict de freins et de contrepoids – l'emportèrent.

La Constitution exige que le président soit citoyen américain de naissance, âgé de trente-cinq ans au moins. Les candidats à la présidence sont choisis par les partis politiques plusieurs mois avant l'élection présidentielle, laquelle a lieu tous les quatre ans, le premier mardi qui suit le premier lundi de novembre. Le vingt-deuxième amendement, ratifié en 1951, limite à deux le nombre de mandats exercés par un président.

Le vice-président reste en fonction pour le même temps que le président. Outre qu'il détient le droit à la succession du chef de l'Etat, il est président du Sénat. Le vingt-cinquième amendement, ratifié en 1967, élargit le processus

de la succession présidentielle. Il décrit les conditions spécifiques dans lesquelles le vice-président est autorisé à exercer la présidence si le président est déclaré dans l'incapacité d'exercer ses fonctions. Il pourvoit aussi à la reprise du pouvoir par le président en cas de guérison. En outre, l'amendement autorise le président à nommer un vice-président, avec l'approbation du Congrès, si le poste devient vacant.

La Constitution habilite le Congrès à établir l'ordre de la succession après le vice-président. Actuellement, si le président et le vice-président cessent d'exercer leurs fonctions, c'est le président de la Chambre des représentants qui assume la présidence. Puis vient le président *pro tempore* du Sénat et ensuite les membres du cabinet selon l'ordre établi.



Le siège du gouvernement est à Washington, dans le district de Columbia, enclave fédérale située entre la Virginie et le Maryland, sur la côte est. C'est là que se trouve la Maison-Blanche qui abrite à la fois la résidence et les bureaux du président.

Le mode d'élection du président est particulier au régime des Etats-Unis. Si les noms des candidats figurent bien sur les bulletins de vote, le peuple n'élit pas directement le président (ni le vice-président). Les électeurs de chaque Etat choisissent une liste de « grands électeurs » dont le nombre est égal à celui des représentants et des sénateurs que cet Etat envoie au Congrès. Le candidat qui obtient le plus grand nombre de suffrages dans chaque Etat remporte toutes les voix des grands électeurs de cet Etat.



La Maison-Blanche.

La présidence

MANDAT
Election par le peuple, par l'intermédiaire du collège électoral, pour une durée de quatre ans ; durée limitée à deux mandats.

TRAITEMENT
400 000 dollars par an au 20 janvier 2013.

INVESTITURE
Le 20 janvier qui suit les élections générales de novembre.

CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ
Etre citoyen américain de naissance, âgé de 35 ans au moins et résidant aux Etats-Unis depuis quatorze ans au moins.

PRINCIPALE FONCTION
Veiller sur la Constitution et assurer l'application des lois votées par le Congrès.

AUTRES FONCTIONS
Recommander au Congrès l'adoption de lois ; convoquer le Congrès en session extraordinaire ; transmettre des messages au Congrès ; signer la promulgation des lois ou leur opposer son veto ; nommer les juges fédéraux ; nommer les dirigeants des départements (ministères) et des agences ainsi que les principaux fonctionnaires fédéraux ; nommer des représentants auprès de gouvernements étrangers ; entretenir des relations officielles avec les Etats étrangers ; exercer la fonction de commandant en chef des forces armées ; accorder le droit de grâce pour les crimes et délits commis à l'encontre des Etats-Unis.

Les grands électeurs des cinquante Etats et du district de Columbia – soit un total de 538 personnes – forment ce que l'on appelle le collège des grands électeurs. Aux termes de la Constitution, le collège électoral ne se réunit jamais en séance plénière. Les grands électeurs se rassemblent dans la capitale de leur Etat respectif peu après le scrutin présidentiel et votent pour le candidat qui a obtenu le plus de voix dans cet Etat. Pour l'emporter, un candidat à la présidence doit recueillir 270 voix de grands électeurs sur un total de 538. La Constitution dispose que si aucun candidat n'obtient la majorité, le choix incombera à la Chambre des représentants où tous les élus d'un même Etat devront voter en un seul bloc. Dans cette éventualité, chaque Etat et le district de Columbia ne possèdent qu'une voix.

Le mandat présidentiel dure quatre ans et commence le 20 janvier de l'année qui suit les élections de novembre (il débutait en mars jusqu'à la ratification du vingtième amendement en 1933). Le président entame l'exercice de ses fonctions par une cérémonie d'investiture traditionnellement célébrée sur les marches du Capitole fédéral où siège le Congrès des Etats-Unis. Le président y prête publiquement serment devant le président de la Cour suprême selon la tradition. La formule du serment est énoncée dans l'article II de la Constitution : « Je jure (ou affirme) solennellement de remplir fidèlement les fonctions de président des Etats-Unis et, dans toute la mesure de mes moyens, de sauvegarder, protéger et défendre la Constitution des Etats-Unis. » La cérémonie de la prestation de serment est suivie d'un discours d'investiture dans lequel le nouveau président décrit brièvement les orientations et les projets de son gouvernement.

Les pouvoirs du président

La fonction de président des Etats-Unis compte parmi les plus considérables du monde. Le président, selon la Constitution, « veillera à ce que les lois soient fidèlement exécutées ». Pour s'acquitter de cette responsabilité, il dispose de tout le pouvoir exécutif du gouvernement fédéral – vaste organisation qui comprend 3,5 millions de personnes, y compris un million de militaires d'active. Il détient aussi d'importants pouvoirs législatifs et judiciaires.

Pouvoirs exécutifs

A l'intérieur du pouvoir exécutif lui-même, le président dispose de pouvoirs étendus pour gérer les affaires de la nation et assurer le bon fonctionnement du gouvernement fédéral. Il peut émettre des ordonnances, des règlements et des décrets-lois (*executive orders*) qui n'exigent pas l'assentiment du Congrès. En sa qualité de commandant en chef des forces armées des Etats-Unis, le président peut même placer sous commandement fédéral les unités de



Le président George Bush annonce un projet en faveur de l'environnement, au siège de la NASA en 1992.

la Garde nationale des différents Etats. En temps de guerre ou dans une situation d'urgence nationale, le Congrès peut accorder au président des pouvoirs plus étendus pour administrer l'économie nationale et assurer la sécurité des Etats-Unis.

Le président désigne – sous réserve de la confirmation du Sénat – les responsables des différents départements (ministères) et agences de l'administration ainsi que des centaines de hauts fonctionnaires fédéraux. Toutefois, la grande majorité des employés du gouvernement fédéral sont engagés selon le système de la fonction publique, où les attributions et l'avancement dépendent des aptitudes et de l'expérience.

Pouvoirs législatifs

Malgré la disposition constitutionnelle selon laquelle « tous les pouvoirs législatifs » sont dévolus au Congrès, le président, principal responsable de la politique publique, joue un rôle important en matière de législation. Il peut opposer son veto à toute proposition de loi adoptée par le Congrès de sorte que ce texte n'entrera pas en vigueur sauf si le veto est invalidé par un vote des deux tiers des membres de l'une et de l'autre assemblées.

Nombre des lois examinées par le Congrès sont rédigées à l'initiative de l'exécutif. Dans ses messages annuels ou extraordinaires au Congrès, le pré-



Le président Bill Clinton, entouré de membres du Congrès, signe une loi sur l'enseignement supérieur en 1998.

sident peut proposer les lois qu'il estime nécessaires. Si le Congrès termine sa session sans avoir examiné ces projets, le président a la faculté de le convoquer en session extraordinaire. Mais au-delà de ce rôle officiel, le président, en qualité de dirigeant d'un parti politique et chef de l'exécutif américain, est en mesure d'influencer l'opinion publique, donc d'influer sur le cours du processus législatif au Congrès.

Pour améliorer leurs relations avec le Congrès, les présidents, au cours des dernières années, ont établi à la Maison-Blanche un Bureau de liaison avec le Congrès. Des collaborateurs du président se tiennent au courant de toutes les activités législatives importantes et tentent de persuader les sénateurs et les représentants de soutenir la politique du gouvernement.

Pouvoirs judiciaires

Parmi les prérogatives constitutionnelles du président figure la désignation des grands commis de l'Etat. Le choix des juges fédéraux par le président, y compris ceux de la Cour suprême, est soumis à la confirmation du Sénat. Un autre pouvoir important consiste à accorder une grâce complète ou conditionnelle à toute personne condamnée pour avoir enfreint une loi fédérale – sauf dans le cas d'une procédure d'*impeachment*. La grâce permet de raccourcir la durée des peines d'emprisonnement et de réduire le montant des amendes.



Le président Ronald Reagan s'entretient avec Sandra Day O'Connor qu'il vient de nommer juge à la Cour suprême, une première pour une femme.

Pouvoirs de politique étrangère

Aux termes de la Constitution, le président est le principal responsable officiel des relations des Etats-Unis avec les nations étrangères. Il nomme les ambassadeurs, ministres et consuls – nominations soumises à la confirmation du Sénat – et reçoit les ambassadeurs ou autres personnalités étrangères. Avec le secrétaire d'Etat, le président dirige tous les contacts officiels avec les gouvernements étrangers. Il peut à l'occasion participer en personne à des conférences au sommet. Le président Woodrow Wilson dirigea ainsi la délégation américaine à la conférence de Paris, au terme de la Première Guerre mondiale ; Franklin Roosevelt rencontra les dirigeants alliés pendant la Seconde Guerre mondiale ; et tous les présidents, depuis lors, ont conféré avec les dirigeants du monde entier pour discuter des problèmes politiques ou économiques, et conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux.

Grâce au département d'Etat, le président assure la protection des Américains à l'étranger et des citoyens étrangers aux Etats-Unis. Il décide de la reconnaissance de nouveaux Etats ou gouvernements et négocie les traités qui engagent les Etats-Unis dès qu'ils sont approuvés par les deux tiers du Sénat. Il peut aussi négocier avec des puissances étrangères des accords dits *executive agreements* qui ne sont pas soumis à l'approbation du Sénat.

Limites du pouvoir présidentiel

A cause de la multiplicité des attributions et des responsabilités du président, jointe à une forte présence sur la scène nationale ou internationale, les politologues mettent en général l'accent sur les pouvoirs présidentiels. D'aucuns



Le président George W. Bush tient une réunion avec ses conseillers de politique étrangère en 2005.

ont même parlé de « présidence impériale », faisant allusion au renforcement de la fonction sous le mandat de Franklin Roosevelt.

L'une des premières réalités à méditer pour un nouveau président est la découverte qu'il hérite d'un appareil bureaucratique parfois difficile à gérer et lent à changer de cap. Le pouvoir de nomination du président est circonscrit à quelque trois mille personnes sur un contingent de l'ordre de 3,5 millions de fonctionnaires.

Le président s'aperçoit vite que la machine gouvernementale fonctionne souvent en toute indépendance de ses interventions, comme elle l'a fait sous les gouvernements précédents et continuera de le faire à l'avenir. Les nouveaux présidents doivent immédiatement faire face aux décisions laissées en suspens par le gouvernement sortant. Ils héritent d'un budget élaboré et voté longtemps avant leur accession au pouvoir ainsi que de programmes sociaux onéreux (tels que les avantages accordés aux anciens combattants, le paiement des retraites et le financement de l'aide médicale aux personnes âgées), qui sont régis par la loi. Quant aux affaires étrangères, les nouveaux présidents doivent respecter les traités et les accords officieux négociés par leurs prédécesseurs.

Lorsque prend fin l'« état de grâce » qui suit les élections et l'euphorie qui l'accompagne, le nouveau président découvre que le Congrès se montre déjà moins coopératif et la presse plus critique. Le président est forcé de former des alliances provisoires pour concilier des intérêts souvent contradictoires – économiques, géographiques, ethniques et idéologiques. Il lui faut consentir à des compromis avec le Congrès s'il veut faire adopter quelque

loi. « Il est très facile de faire rejeter un projet de loi par le Congrès, se lamentait le président John Kennedy. Il est bien plus difficile d'en faire adopter un. »

Malgré ces contraintes, tout président parvient à atteindre certains de ses objectifs en matière de législation et à empêcher, par son veto, la promulgation des lois qu'il juge contraires aux intérêts de la nation. Il exerce une autorité considérable dans la conduite de la guerre et la recherche de la paix, y compris la négociation des traités. En outre, il peut user de sa situation unique pour formuler des idées et promouvoir des mesures politiques qui auront plus de chances de séduire l'opinion publique que celles de ses adversaires. Le président Theodore Roosevelt appelait cet aspect de la fonction présidentielle, « le prêche qui dérange », car quand un président soulève un problème il déclenche inévitablement un débat public.

Les départements

L'application et l'administration courantes des lois fédérales sont confiées à quinze ministères ou « départements » créés par le Congrès pour s'occuper de domaines spécifiques des affaires nationales ou internationales. Les chefs en sont nommés par le président avec l'approbation du Sénat et forment un comité de conseillers généralement connu sous le nom de « cabinet présidentiel ». Un grand nombre de services sont en outre assurés par des fonctionnaires regroupés au sein du Bureau exécutif du président. En font partie le personnel de la Maison-Blanche, le Conseil national de sécurité, le Bureau de la gestion et du budget, le Comité des conseillers économiques, le Bureau du représentant des Etats-Unis pour les négociations commerciales et le Bureau de la politique scientifique et technologique.

La Constitution ne prévoit pas l'existence d'un cabinet présidentiel. Elle précise pourtant que le président pourra « exiger l'opinion par écrit du principal fonctionnaire de chacun des départements exécutifs sur tout sujet relatif aux devoirs de sa charge », mais elle n'énumère pas les départements et ne décrit pas leurs devoirs. De même, il n'existe pas de conditions spécifiques requises par la Constitution pour être membre du cabinet.

Le cabinet s'est donc développé en marge de la Constitution pour des raisons de nécessité pratique car, même au temps du premier président, George Washington, il était impossible au chef de l'exécutif d'assumer ses obligations sans conseil ni assistance. Le cabinet dépend de ce que chaque président veut en faire. Certains comptent fortement sur lui et sur ses conseils, d'autres peu et quelques-uns l'ignorent largement. Qu'un membre du cabinet fasse office de conseiller ou non, tous exercent la responsabilité de diriger les activités du gouvernement dans leurs domaines spécifiques.

En 2012, le président Obama a proposé une réforme structurelle avec

Le cabinet

Tous les départements sont dirigés par un secrétaire à l'exception du département de la Justice qui est dirigé par l'*attorney general*.

DÉPARTEMENT DE L'AGRICULTURE : créé en 1862.

DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE : créé en 1849.

DÉPARTEMENT DES ANCIENS COMBATTANTS : créé en 1989 pour remplacer le bureau des Anciens Combattants.

DÉPARTEMENT DU COMMERCE : créé en 1903. Le département du Commerce et du Travail se scinda en deux départements distincts en 1913.

DÉPARTEMENT DE LA DÉFENSE : créé en 1947 par fusion du département de la Guerre (créé en 1789), du département de la Marine (créé en 1798) et du département de l'Armée de l'air (créé en 1947). Alors que le secrétaire à la Défense est membre du cabinet, les secrétaires à l'Armée de terre, à la Marine et à l'Armée de l'air n'en font pas partie.

DÉPARTEMENT DE L'ÉDUCATION : créé en 1979. Auparavant rattaché au département de la Santé, de l'Education et des Affaires sociales.

DÉPARTEMENT DE L'ÉNERGIE : créé en 1977.

DÉPARTEMENT D'ÉTAT : créé en 1789.

DÉPARTEMENT DE LA JUSTICE : créé en 1870. Entre 1789 et 1870, l'*attorney general* était membre du cabinet mais ne dirigeait pas de département.

DÉPARTEMENT DU LOGEMENT ET DE L'URBANISME : créé en 1965.

DÉPARTEMENT DE LA SANTÉ ET DES AFFAIRES SOCIALES : créé en 1979 lors de la scission du département de la Santé, de l'Education et des Affaires sociales (dont la création datait de 1953).

DÉPARTEMENT DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE : créé en 2002.

DÉPARTEMENT DES TRANSPORTS : créé en 1966.

DÉPARTEMENT DU TRAVAIL : créé en 1913.

DÉPARTEMENT DU TRÉSOR : créé en 1789.

le regroupement de six grandes instances chargées essentiellement du commerce et des affaires, mais au premier semestre 2013, le Congrès n'avait toujours pas examiné ce projet.

Le département de l'Agriculture

Le département de l'Agriculture soutient la production agricole en vue de garantir l'équité des prix et la stabilité des marchés, aux producteurs comme aux consommateurs. Il veille au maintien du revenu des agriculteurs et contribue au développement des marchés étrangers pour les produits agricoles. Il s'applique à réduire la pauvreté, la faim et la malnutrition en délivrant des bons d'alimentation aux démunis, en parrainant des programmes éducatifs sur la nutrition et en administrant d'autres programmes alimentaires, destinés surtout aux enfants, aux femmes enceintes et aux personnes âgées. Il aide les propriétaires terriens à protéger le sol, l'eau, les forêts et autres ressources naturelles afin de sauvegarder le potentiel de production du pays.

Le département de l'Agriculture gère des programmes de conservation, de crédit et de développement rural et mène des recherches scientifiques et techniques dans tous les secteurs de l'agriculture. Ses services d'inspection veillent à la qualité des produits alimentaires mis sur le marché. Le service



Des moutons sont rassemblés dans un enclos pour être comptés et pesés à la station expérimentale du département de l'Agriculture de Dubois (Idaho).

de la recherche s'efforce de résoudre les problèmes agricoles d'importance nationale et dirige la Bibliothèque agricole nationale qui diffuse l'information auprès de la communauté scientifique comme du grand public.

Le Foreign Agricultural Service, chargé de la promotion des exportations agricoles américaines, emploie des spécialistes à l'étranger qui étudient l'agriculture des autres pays pour préserver les intérêts de l'agriculture et du commerce des Etats-Unis. Le Service des forêts administre un vaste réseau de forêts nationales et d'espaces naturels.

Le département de l'Aménagement du territoire

Principal organisme de conservation du pays, le département de l'Aménagement du territoire est responsable de la plupart des domaines publics appartenant à l'Etat fédéral et des ressources naturelles des Etats-Unis. Le U.S. Fish and Wildlife Service administre 561 refuges pour la faune, 38 districts de terres marécageuses, 70 bassins nationaux d'alevinage et emploie un réseau d'agents chargés de faire respecter les lois sur la protection de la nature. Le Service des parcs nationaux gère près de 400 parcs et monuments, sites panoramiques, bases de loisirs et hauts lieux historiques, en vue de préserver le patrimoine naturel et culturel des Etats-Unis.

Le Bureau of Land Management veille à la protection des terres et des ressources (espaces naturels ou de loisirs, production de bois et de pétrole) sur les millions d'hectares du domaine public, situés principalement dans l'Ouest. Le Bureau of Reclamation gère les rares ressources hydriques des zones semi-arides de l'Ouest. Le ministère réglemente l'industrie minière aux Etats-Unis, évalue les ressources minérales et est le principal responsable de la conservation des ressources des Amérindiens et des tribus autochtones de l'Alaska. A l'extérieur, il coordonne la politique fédérale sur les territoires américains des îles Vierges, de Guam, des Samoa américaines et des îles Marianne septentrionales, et il supervise le financement de la mise en valeur des îles Marshall, des Etats fédérés de la Micronésie et de Palau.

Le département des Anciens Combattants

Le département des Anciens Combattants, organisme indépendant créé en 1930 et élevé au rang de ministère en 1989, dispense avantages sociaux et services divers aux anciens combattants des forces armées américaines et à leurs familles. La Veterans Health Administration met des hôpitaux et des maisons de repos à leur disposition et fournit des consultations externes et dentaires, grâce à 821 dispensaires, 152 hôpitaux, 300 centres d'aide aux anciens combattants et 147 maisons de repos répartis dans tout le pays, à Porto Rico et aux Philippines.

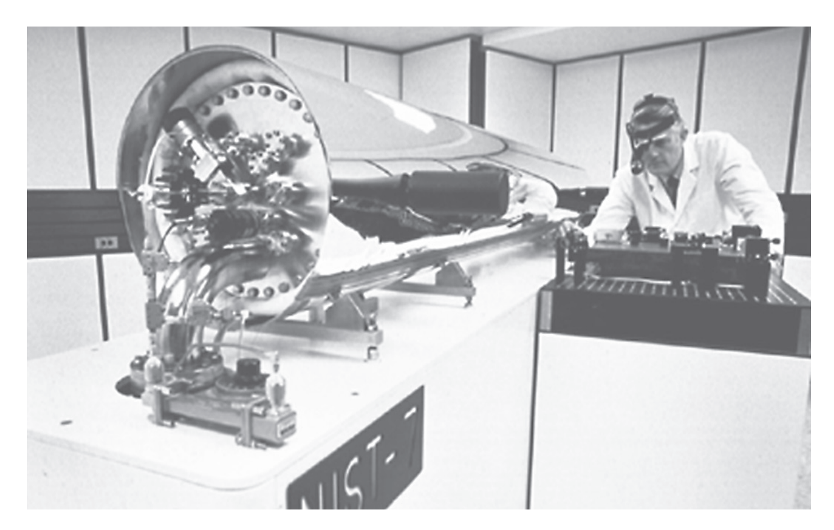
La Veterans Benefits Administration examine les demandes de pensions

d'invalidité ou de retraites, de logements spécialement aménagés et autres services. Elle administre aussi des programmes de formation et apporte une assistance en matière de prêt au logement pour les anciens combattants et le personnel d'active.

Le département du Commerce

Le département du Commerce encourage l'essor du commerce extérieur, la croissance économique et le progrès technologique de la nation. Il propose assistance et informations en vue d'accroître la compétitivité des Etats-Unis sur le marché mondial. Il gère des programmes destinés à favoriser la création d'emplois et la croissance des entreprises appartenant aux membres des groupes minoritaires. Il fournit des statistiques économiques et démographiques utiles aux planificateurs des entreprises et de l'Etat.

Ce ministère regroupe une grande variété d'agences. Le National Institute of Standards and Technology, par exemple, favorise la croissance économique en œuvrant avec le secteur privé à la mise au point de technologies, mesures et normes. La National Oceanic and Atmospheric Administration, qui comprend le service de la météorologie nationale, s'efforce d'améliorer les connaissances de l'environnement terrestre et de préserver les ressources côtières et maritimes du pays. Le Patent and Trademark Office encourage le progrès de la science et des arts utiles en assurant aux auteurs et inventeurs un droit



Dave Glaze, l'un des inventeurs de l'horloge atomique, en vérifie le mécanisme au National Institute of Standards and Technology du département du Commerce, à Boulder (Colorado). Cette horloge mesure le temps en comptant les vibrations de l'atome.

exclusif sur leurs créations et découvertes. La National Telecommunications and Information Administration conseille le président en matière de télécommunications et s'efforce de promouvoir l'innovation, d'encourager la concurrence, de créer des emplois et de fournir aux consommateurs des services de meilleure qualité à plus bas prix.

Le département de la Défense

Au Pentagone, le département de la Défense est responsable de tout ce qui touche à la sécurité militaire du pays. Il lève les forces armées des Etats-Unis qui comprennent environ un million d'hommes et de femmes d'active renforcés, en cas d'urgence, par 1,1 million de réservistes regroupés au sein de la Garde nationale dans chaque Etat. En outre, le département de la Défense emploie quelque 718 000 civils dans des domaines tels que la recherche, les communications en matière de renseignement, la cartographie et les questions de sécurité internationale. La National Security Agency (NSA), qui coordonne, dirige et exécute des activités hautement spécialisées dans le domaine du renseignement au service du gouvernement des Etats-Unis, est également placée sous les ordres du secrétaire à la Défense tout en faisant partie de l'U.S. Intelligence Community.

Le département dirige des organisations militaires séparées : armée de terre, marine, corps des fusiliers marins (*marines*) et armée de l'air, ainsi que les quatre académies militaires et le National War College, l'Etat-major



Robert Gates, secrétaire à la Défense, participe à la cérémonie de remise des diplômes à l'académie de l'U.S. Air Force, en 2007.

interarmes et plusieurs unités de combat spécialisées. Ses forces stationnées à l'étranger ont pour mission de veiller au respect des traités conclus par les Etats-Unis, de protéger les territoires nationaux éloignés et les échanges commerciaux, et de fournir des forces de combat et d'intervention. Ses responsabilités non militaires incluent la lutte contre les inondations, le développement des ressources océanographiques et la gestion des réserves de pétrole.

Le département de l'Education

Si les écoles relèvent principalement des autorités locales dans le système d'enseignement américain, le département de l'Education propose des directives nationales sur les dossiers cruciaux et sert de centre d'information pour aider les décideurs à améliorer leurs établissements, à l'échelon local ou de l'Etat. Le département formule et administre la politique d'aide à l'éducation, notamment les prêts aux étudiants, les programmes destinés aux étudiants handicapés ou défavorisés, et la formation professionnelle.

Dans les années 1990, le département de l'Education a concentré ses activités sur les points suivants : élévation du niveau ; amélioration de l'enseignement ; participation des parents et des familles à l'éducation des enfants ; maîtrise de la sécurité, de la discipline et des problèmes de drogue dans les établissements scolaires ; renforcement des liens entre l'école et le monde du travail ; élargissement de l'accès à une aide financière pour les jeunes désireux de poursuivre des études supérieures ou une formation professionnelle ; initiation de tous aux nouvelles technologies.



Elèves au travail dans une école publique de la ville de New York.

Le département de l'Energie

Les problèmes énergétiques des années 1970 ont amené le Congrès à créer le département de l'Energie. Ce ministère a pris le relais de plusieurs organismes gouvernementaux déjà spécialisés dans ce domaine. Il est responsable de la recherche, du développement et de l'expérimentation des technologies énergétiques ; de la conservation de l'énergie ; de l'utilisation civile et militaire de l'énergie nucléaire ; de la réglementation de la production et de l'utilisation des ressources énergétiques ; de la tarification et de la distribution du pétrole et d'un programme central de collecte et d'analyse des statistiques relatives à l'énergie.

Le département de l'Energie protège l'environnement national en fixant des normes qui réduisent les effets nocifs de la production énergétique. Ainsi, il mène des recherches sur l'impact environnemental et sanitaire, notamment des études sur les polluants et leurs effets sur les systèmes biologiques.

Le département d'Etat

Le département d'Etat conseille le président qui est responsable de l'élaboration et de l'exécution de l'ensemble de la politique étrangère des Etats-Unis. Il évalue l'importance des intérêts américains à l'étranger, formule des recommandations sur la politique à suivre ou les actions à entreprendre, et prend les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la politique adoptée. Il maintient le contact et les relations avec les Etats étrangers, conseille le président sur la reconnaissance des nouveaux Etats ou gouvernements, négocie les traités et les accords avec les autres pays et représente les Etats-Unis à l'ONU et dans les autres grandes organisations internationales. Le département d'Etat entretient plus de 250 missions diplomatiques ou consulaires dans le monde. En 1999, le département a absorbé les structures et les fonctions de l'U.S. Arms Control and Disarmament Agency ainsi que de l'U.S. Information Agency.

Le département de la Justice

Le département de la Justice représente le gouvernement des Etats-Unis dans le domaine juridique et devant les tribunaux. Sur leur demande, il conseille le président et les chefs des départements. Le département de la Justice est dirigé par l'*attorney general* des Etats-Unis, premier magistrat du gouvernement fédéral. Il régit notamment le Federal Bureau of Investigation (FBI), principal organisme d'application des lois en matière de crimes et délits fédéraux, et la Drug Enforcement Administration, qui fait respecter les lois sur les stupéfiants et traque les grandes organisations responsables du trafic illicite de la drogue.

Outre qu'il apporte son aide aux unités de police locales, le département



Au Guatemala, en 2012, des agents de la Drug Enforcement Administration (DEA) escortent jusqu'à un avion un présumé trafiquant de drogue extradé vers les Etats-Unis.

de la Justice dirige les procureurs et les commissaires sur l'ensemble du territoire. Il supervise l'administration des prisons et des institutions pénitentiaires fédérales, enquête et soumet des rapports au président sur les recours en grâce ou les demandes de libération conditionnelle. Le département de la Justice est également en rapport avec Interpol, l'Organisation internationale de police criminelle comptant 176 pays membres.

Le département du Logement et de l'Urbanisme

Le département du Logement et de l'Urbanisme gère des programmes destinés à favoriser le développement des collectivités et l'accès des citoyens au logement. Les lois sur l'égalité en matière de logement visent à garantir l'accès à la propriété sans discrimination. Le département du Logement dirige des programmes de garanties hypothécaires pour aider les familles à acheter un bien et un programme d'allocations de logement en faveur des familles à faible revenu. En outre, il gère des programmes d'aide à la rénovation des quartiers et à la préservation des centres-villes. Il encourage également la création de nouvelles zones d'habitat, protège l'acquéreur d'un logement sur le marché et favorise les programmes qui stimulent l'industrie du bâtiment.



La gérontologue Teresa Pham s'entretient avec une patiente au Centre de rééducation de Los Angeles (Californie). Medicare fournit une couverture médicale à près de 50 millions d'Américains.

Le département de la Santé et des Affaires sociales

Ce département, qui dirige quelque 300 programmes, est sans doute l'organisme fédéral qui affecte plus directement la vie des Américains. Ses Centers for Medicare & Medicaid Services administrent les programmes Medicare et Medicaid, qui couvrent les dépenses de santé d'un Américain sur cinq environ. Medicare fournit une assurance maladie à près de 50 millions d'Américains âgés ou invalides. Medicaid, géré conjointement par le gouvernement fédéral et celui de chacun des Etats, fournit une assurance santé à 62 millions de personnes défavorisées, dont 28 millions d'enfants.

Le département administre aussi les National Institutes of Health, le plus important réseau de recherche médicale du monde qui finance quelque 50 000 projets sur des pathologies telles que le cancer, l'Alzheimer, le diabète, l'arthrite, les maladies cardiovasculaires et le sida. D'autres organismes du département veillent à la sécurité et l'efficacité de la distribution des produits alimentaires et pharmaceutiques, et luttent contre les épidémies de maladies contagieuses ; ils s'efforcent en outre d'améliorer la prévention de la toxicomanie, la désintoxication et les soins mentaux.

Le département de la Sécurité intérieure

Suite aux attentats du 11 septembre 2001, le Congrès crée en 2002 le département de la Sécurité intérieure. Responsable de la sécurité de la population



Des agents du Secret Service protègent la voiture blindée du président Barack Obama le jour de sa seconde investiture en janvier 2013.

américaine, cette instance regroupe en un unique département diverses entités qui appartenaient à vingt-deux départements ou agences de l'Etat fédéral. Parmi les grandes administrations dépendant désormais de la Sécurité intérieure figurent celles qui étaient chargées des douanes, de l'immigration, des opérations de secours lors des catastrophes naturelles, de la sécurité des transports ainsi que les garde-côtes.

En plus de dix ans, ce département a élaboré une politique de gestion des risques permettant de détecter, prévenir et traiter toute une série de menaces, des attentats terroristes aux catastrophes naturelles. Son action ne se borne plus à assurer la sécurité des frontières, collecter les taxes sur les marchandises importées et mettre en œuvre les lois sur l'immigration, elle englobe désormais la lutte contre les cyberattaques. La Sécurité intérieure dirige également le Secret Service, chargé de la protection du président, du vice-président, de leurs familles ainsi que des dignitaires en visite dans le pays. Parmi les fonctions des garde-côtes, principale autorité en matière d'affaires maritimes, figurent les recherches et secours en mer, la lutte contre le trafic de drogue et la prévention des marées noires.

Le département des Transports

Le département des Transports établit la politique des transports pour tout le pays par l'intermédiaire de dix directions opérationnelles qui comprennent



Un contrôleur aérien de la Federal Aviation Administration (FAA) surveille un écran radar au centre régional de la FAA à Seattle (Etat de Washington).

la planification, le développement et la construction des grands axes routiers, les transports collectifs urbains, les chemins de fer, l'aviation civile ainsi que la sécurité des voies navigables, des ports, du réseau routier national, des oléoducs et gazoducs.

La Federal Aviation Administration exploite donc un réseau de tours de contrôle et de centres de contrôle aérien dans l'ensemble du pays. La Federal Highway Administration fournit une aide financière aux Etats pour l'amélioration des quelque 75 000 km d'autoroutes inter-Etats, des routes rurales ou urbaines et des ponts. La National Highway Traffic Safety Administration établit des normes de sécurité pour les véhicules à moteur. La Maritime Administration gère la flotte marchande des Etats-Unis.

Le département du Travail

L'objectif du département du Travail est de promouvoir les intérêts des salariés aux Etats-Unis, de contribuer à améliorer les conditions de travail et d'encourager de bonnes relations entre salariat et patronat. Il fait appliquer les lois garantissant le droit des travailleurs à la sécurité et à la salubrité sur les lieux de travail, à un salaire horaire et au paiement des heures supplémentaires, à la protection contre la discrimination, à des allocations de chômage et à

des indemnités pour les accidents du travail. Le département protège également le droit à la retraite, finance des programmes de formation professionnelle et aide les travailleurs à trouver un emploi. Pour les chômeurs, il déploie des efforts particuliers en faveur des employés âgés, des jeunes, des minorités, des femmes et des handicapés.

Le département du Trésor

Le département du Trésor est chargé de satisfaire les besoins budgétaires et monétaires de la nation. Il remplit quatre fonctions essentielles : il formule la politique financière, fiscale et budgétaire ; il sert d'intermédiaire financier au gouvernement des Etats-Unis ; il fournit des services spécialisés pour assurer la protection des lois ; il frappe la monnaie et émet les billets de banque. Le département du Trésor rend compte au Congrès et au président de la situation financière et de l'économie nationale. Il réglemente la vente de l'alcool, du tabac et des armes à feu, aussi bien dans le commerce extérieur que dans les échanges inter-Etats. Il supervise l'impression des timbres pour la poste américaine.

Le département comprend l'Office of the Comptroller of the Currency chargé de faire respecter les lois qui régissent quelque 2 036 banques nationales privées (les autres établissements dépendent de la Réserve fédérale ou d'un Etat). L'Internal Revenue Service, la direction des impôts, détermine, évalue et perçoit les impôts qui constituent la principale source de recettes du gouvernement fédéral.

Les agences indépendantes et régies d'Etat

Les départements sont les principales composantes du gouvernement fédéral, mais il existe nombre d'autres organismes qui exercent d'importantes responsabilités dans le bon fonctionnement de l'Etat et de l'économie. Il s'agit souvent d'agences dites indépendantes car elles ne relèvent pas des différents ministères. En 2013, elles étaient au moins soixante-dix à traiter de questions aussi différentes que les arts ou la retraite des cheminots (voir la liste p. 67).

La nature et l'objectif de ces agences varient considérablement. Certaines sont des organismes de contrôle habilités à veiller sur certains secteurs de l'économie. D'autres offrent des services particuliers au gouvernement ou aux particuliers. Dans la plupart des cas, les agences ont été créées par le Congrès pour régler des questions dont la complexité dépasse les possibilités de la législation ordinaire. En 1970, par exemple, le Congrès a créé l'Agence pour la protection de l'environnement chargée de coordonner l'action des pouvoirs publics dans ce domaine. Les agences indépendantes suivantes figurent parmi les plus importantes :

L'**Agence américaine pour le développement international (USAID)** administre les programmes d'assistance économique et humanitaire des Etats-Unis aux pays en développement, aux Etats d'Europe de l'Est ou aux nations indépendantes issues de l'ex-Union soviétique. L'agence gère des programmes dans quatre domaines : population et santé, croissance économique à grande échelle, environnement et démocratie.

L'**Agence pour la protection de l'environnement (EPA)** s'emploie avec les gouvernements des Etats et les autorités locales à lutter contre la pollution de l'air et de l'eau, et à résoudre les problèmes posés par les déchets solides, les pesticides, les radiations et les produits toxiques. L'EPA établit et fait respecter les normes sur la qualité de l'air et de l'eau, évalue les effets des pesticides et des substances chimiques sur l'environnement.

La **Central Intelligence Agency (CIA)** coordonne les activités de renseignement de certains départements et agences. Elle collecte, compare et évalue les informations relatives à la sécurité nationale. Elle formule des recommandations au Conseil national de sécurité, qui fait partie du Bureau du président.

Le **Corps de la paix**, créé en 1961, forme et emploie des bénévoles qui travaillent dans des pays étrangers pendant deux ans. Les volontaires de la paix, actuellement à l'œuvre dans 76 pays, soutiennent des projets de développement rural et agricole, de petites entreprises, de protection de la santé, de conservation des ressources naturelles et d'enseignement.



A Dayton (Ohio), un pêcheur lance sa ligne dans la Great Miami River, dont les eaux ont été assainies conformément aux normes établies par l'Agence pour la protection de l'environnement.

La **Federal Communications Commission (FCC)** réglemente les communications inter-Etats ou internationales via la radio, la télévision, le téléphone, le satellite ou le câble. Elle attribue aux stations de radio et de télévision licences et fréquences, et fait respecter les règlements destinés à garantir que les tarifs pratiqués pour le câble sont raisonnables. La FCC réglemente les services de prestataires tels que les compagnies de téléphone et les fournisseurs de télécommunications sans fil.

Le **Federal Reserve Board** est l'organe exécutif du Système de la Réserve fédérale, la banque centrale des Etats-Unis. Il conduit la politique monétaire nationale en régulant le volume du crédit et de la masse monétaire en circulation. La Réserve fédérale régit les institutions bancaires privées, s'emploie à contenir les risques systémiques sur les marchés financiers et fournit certains services au gouvernement, au public et aux institutions financières.

La **Federal Trade Commission (FTC)** applique les lois antitrust et les lois qui protègent le consommateur en instruisant les plaintes déposées contre des sociétés par des consommateurs, des entreprises, à la suite d'enquêtes du Congrès ou de reportages publiés par les médias. La commission cherche à garantir la concurrence commerciale en éliminant les pratiques déloyales ou frauduleuses.

La **General Services Administration (GSA)** est responsable de l'acqui-



La Réserve fédérale (Fed), la banque centrale américaine, conduit la politique monétaire nationale en régulant le volume du crédit et de la masse monétaire en circulation.



L'astronaute de la NASA Kevin Ford (au centre) et les cosmonautes russes Oleg Novitski (en bas) et Evguéni Tarelkine (en haut) s'apprêtent à décoller du Kazakhstan à bord d'une fusée *Soyouz* pour rejoindre la Station spatiale internationale en octobre 2012.

sition, de la distribution, de l'exploitation et de l'entretien des biens, bâtiments et équipements appartenant au gouvernement fédéral, ainsi que de la vente des articles excédentaires. Elle exploite le parc automobile fédéral et veille au bon fonctionnement des centres de télétravail ainsi que des crèches.

La **National Aeronautics and Space Administration (NASA)** a été créée en 1958 pour diriger le programme spatial des Etats-Unis. Elle a placé en orbite les premiers satellites et astronautes américains, et lancé le vaisseau spatial *Apollo* qui a envoyé des hommes sur la Lune en 1969. Aujourd'hui, la NASA règle les problèmes posés par les liaisons aériennes intérieures (comme la saturation du trafic), gère avec d'autres pays les opérations de la Station spatiale internationale, explore la Terre, le système solaire et l'Univers. Elle met aussi au point des technologies à forte valeur ajoutée.

La **National Archives and Records Administration (NARA)** préserve l'histoire de la nation en surveillant la gestion de toutes les archives fédérales. Ses collections comprennent des manuscrits originaux, des films, des enregistrements audio et vidéo, des cartes, des photographies et des données informatisées. La Déclaration d'indépendance, la Constitution des Etats-Unis et la Déclaration des droits sont conservées et exposées dans le bâtiment des Archives nationales, à Washington.

Le **National Labor Relations Board** (**NLRB**) veille à l'application de la loi américaine la plus importante en matière d'emploi, le *National Labor Relations Act*. Cet organisme est investi du pouvoir de prévenir ou de corriger les pratiques déloyales et de sauvegarder le droit des employés à s'organiser en syndicats.

La **National Science Foundation** (**NSF**) favorise la recherche fondamentale et l'enseignement des sciences et de l'ingénierie aux Etats-Unis grâce à des bourses, contrats et autres accords conclus avec des universités, des associations à but non lucratif et des PME. Elle encourage la coopération entre les établissements de l'enseignement supérieur, les entreprises et le gouvernement, et favorise la coopération internationale grâce à la science et à l'ingénierie.

L'**Office of Personnel Management** (**OPM**) gère les ressources humaines du gouvernement fédéral. Sa mission consiste à soustraire le corps national des fonctionnaires à l'influence du monde politique et à assurer que les employés fédéraux sont sélectionnés et traités en toute équité sur la base de leurs mérites. Il fournit aux agences fédérales services ou directives en matière de gestion du personnel et administre les régimes fédéraux des retraites et de l'assurance maladie.

La **Securities and Exchange Commission** (**SEC**) a été créée pour protéger les intérêts des investisseurs qui achètent des actions et des obligations. Les lois fédérales exigent que les sociétés désireuses d'émettre des titres pour se



Ralph Bernstein, 84 ans, bénévole du Corps de la paix (à d.), en octobre 2008, en compagnie des élèves de l'école secondaire ghanéenne de la région de Tamale, dans le Nord du pays, où il a enseigné.



La Small Business Administration soutient des initiatives comme celle de Perry et Monica Lopez dont l'entreprise, située à Pasadena (Californie), vend des sauces épicées par Internet.

procurer des capitaux communiquent à la SEC tous les renseignements utiles concernant leur fonctionnement afin que les investisseurs aient accès à l'information appropriée. La commission a le pouvoir de prévenir et de punir toute vente frauduleuse de valeurs ; elle est également autorisée à réglementer les opérations de la Bourse.

La **Small Business Administration (SBA)** a été créée en 1953 pour conseiller, aider et protéger les petites et moyennes entreprises. Elle garantit les emprunts contractés par les PME, apporte son assistance aux victimes des inondations et autres catastrophes naturelles et favorise la croissance des entreprises appartenant aux membres des minorités.

La **Social Security Administration (SSA)** gère le régime de sécurité sociale national qui comprend les pensions de retraite et d'invalidité ainsi que les allocations de veuvage. Pour avoir droit à ces prestations, les travailleurs américains versent à la SSA une cotisation prélevée sur leur salaire.

L'**United States Postal Service** est exploité par une société publique autonome. Il assure la collecte, le transport et la distribution du courrier, ainsi que le fonctionnement de milliers de bureaux de poste dans tout le pays. Il participe en outre à l'acheminement du courrier international grâce à son adhésion à l'Union postale universelle et à d'autres accords avec des pays étrangers.

Le gouvernement des Etats-Unis

CONSTITUTION

POUVOIR LÉGISLATIF

Congrès
Sénat
Chambre des représentants

Architect of the Capitol, Bibliothèque du Congrès, Congressional Budget Office (CBO), Congressional Research Service, Copyright Office, Government Accountibility Office (GAO), Government Printing Office (GPO), Jardin botanique, Medicaid and CHIP Payment and Access Commission, Medicare Payment Advisory Commission, Open World Leadership Center, Police du Capitole, Stennis Center for Public Service

POUVOIR EXÉCUTIF

Président
Vice-président

Bureau exécutif du président, Bureau de la gestion et du budget (OMB), Bureau de la politique scientifique et technologique, Bureau du représentant des Etats-Unis pour les négociations commerciales, Comité des conseillers économiques, Conseil national de sécurité, Conseil sur la qualité de l'environnement, Executive Residence, Office of Administration, Office of National Drug Control Policy, Bureau du vice-président

POUVOIR JUDICIAIRE

Cour suprême

Juridictions inférieures : Judicial Panel on Multidistrict Litigation, U.S. Bankruptcy Courts, Cour d'appel des Etats-Unis, U.S. Court of International Trade, cours d'appel régionales, tribunaux de district, par zones géographiques

Tribunaux d'exception : Cour d'appel fédérale pour les forces armées, U.S. Court of Appeals for Veterans Claims, U.S. Court of Federal Claims, U.S. Tax Court

Services judiciaires : Centre judiciaire fédéral, Office administratif des tribunaux des Etats-Unis, U.S. Sentencing Commission

DÉPARTEMENTS

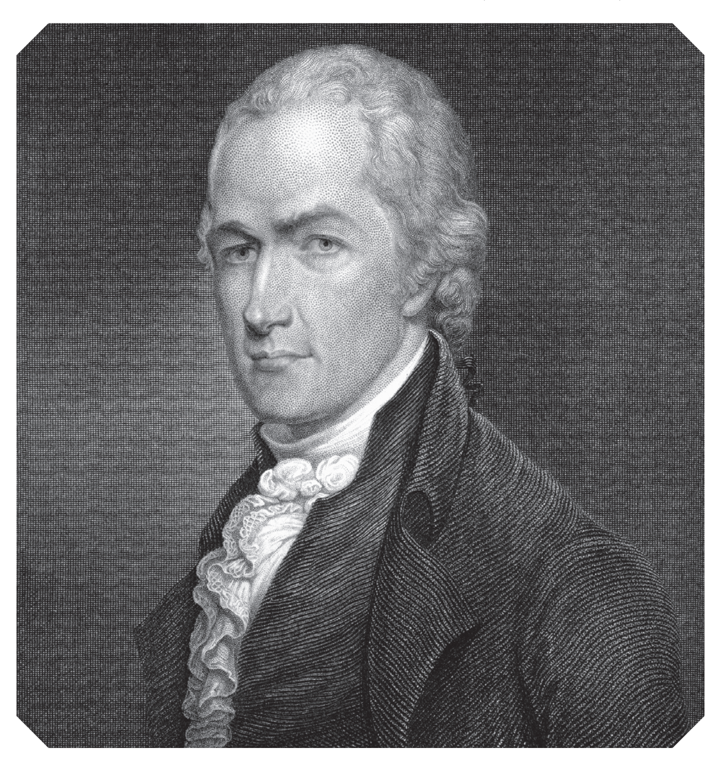
- ~ Agriculture
- ~ Aménagement du territoire
- ~ Anciens Combattants
- ~ Commerce
- ~ Défense
- ~ Education
- ~ Energie
- ~ Etat
- ~ Justice
- ~ Logement et Urbanisme
- ~ Santé et Affaires sociales
- ~ Sécurité intérieure
- ~ Transports
- ~ Travail
- ~ Trésor

Organismes indépendants et régies d'Etat

Administrative Conference of the United States
Advisory Council on Historic Preservation
African Development Foundation
Agence pour la protection de l'environnement (EPA)
Agence pour le développement international (USAID)
Banque d'import-export des Etats-Unis
Central Intelligence Agency (CIA)
Commission on Civil Rights
Commission sur l'égalité des chances en matière d'emploi (EEOC)
Commodity Futures Trading Commission
Consumer Product Safety Commission (CPSC)
Corporation for National and Community Service
Corps de la paix
Court Services and Offender Supervision Agency for the District of Columbia
Defense Nuclear Facilities Safety Board
Farm Credit Administration
Farm Credit System Insurance Corporation
Federal Communications Commission (FCC)
Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)
Federal Election Commission (FEC)
Federal Energy Regulatory Commission
Federal Housing Finance Agency
Federal Labor Relations Authority
Federal Maritime Commission
Federal Mediation and Conciliation Service
Federal Mine Safety and Health Review Commission
Federal Retirement Thrift Investment Board
Federal Trade Commission (FTC)
General Services Administration (GSA)
Institute of Museum and Library Services
Inter-American Foundation
International Broadcasting Bureau (IBB)
Merit Systems Protection Board
National Aeronautics and Space Administration (NASA)
National Archives and Records Administration (NARA)
National Capital Planning Commission
National Council on Disability
National Credit Union Administration (NCUA)
National Endowment for the Arts
National Endowment for the Humanities
National Labor Relations Board (NLRB)
National Mediation Board
National Railroad Passenger Corporation (AMTRAK)
National Science Foundation (NSF)
National Transportation Safety Board
Nuclear Regulatory Commission (NRC)
Occupational Safety and Health Review Commission
Office of Compliance
Office of Government Ethics
Office of Personnel Management
Office of Special Counsel
Office of the Director of National Intelligence
Office of the National Counterintelligence Executive
Overseas Private Investment Corporation (OPIC)
Panama Canal Commission
Pension Benefit Guaranty Corporation
Postal Regulatory Commission
Railroad Retirement Board
Securities and Exchange Commission (SEC)
Selective Service System
Small Business Administration (SBA)
Social Security Administration
Société du compte du millénaire (MCC)
Système de réserve fédérale
Tennessee Valley Authority
United States International Trade Commission
United States Postal Service (USPS)
United States Trade and Development Agency

« L'idée de gouvernement implique le pouvoir de faire les lois. »

ALEXANDER HAMILTON, *LE FÉDÉRALISTE*, 1787-1788



4

CHAPITRE QUATRE

LE POUVOIR LÉGISLATIF : RÔLE DU CONGRÈS

L'article premier de la Constitution accorde tous les pouvoirs législatifs du gouvernement fédéral à un Congrès composé de deux chambres : le Sénat et la Chambre des représentants. Au Sénat, chaque Etat est représenté par deux délégués, soit 100 sénateurs. Le nombre des représentants, proportionnel à la population, s'élève actuellement à 435.

Pendant plus d'un siècle après l'adoption de la Constitution, les sénateurs ne furent pas élus au suffrage direct, mais choisis par les assemblées législatives des Etats. Ils devaient veiller à ce que les Etats soient traités sur un pied d'égalité dans tout texte de loi. Le dix-septième amendement, adopté en 1913, prévoit l'élection du Sénat au suffrage direct.

Les délégués à la Convention constituante estimèrent que si deux assemblées séparées – l'une représentant les gouvernements des Etats et l'autre le peuple – devaient toutes deux approuver chaque projet de loi, le Congrès ne risquait guère d'adopter des textes avec précipitation ou négligence. Ainsi, une des chambres pouvait toujours contrôler l'autre, à la manière du système parlementaire britannique. L'adoption du dix-septième amendement n'altéra pas substantiellement cet équilibre entre les deux chambres.

Malgré les débats acharnés de la Convention au sujet de la composition et des pouvoirs du Congrès, de nombreux délégués pensaient que le pouvoir législatif serait relativement peu important. En réalité, le Congrès a fait preuve d'une extrême activité, d'une grande autorité et d'un pouvoir étendu dans toutes les affaires d'intérêt national. Si son autorité vis-à-vis de l'exécutif a connu des hauts et des bas, il n'a jamais été impuissant et n'a jamais servi de blanc-seing aux décisions présidentielles.

Conditions d'éligibilité des membres du Congrès

La Constitution exige que les sénateurs soient âgés d'au moins 30 ans, qu'ils soient citoyens des Etats-Unis depuis au moins neuf ans et qu'ils résident dans l'Etat où ils sont élus. Les membres de la Chambre des représentants

doivent être âgés d'au moins 25 ans, être citoyens américains depuis sept ans et résidents de l'Etat qui les a élus. Les Etats peuvent imposer des conditions supplémentaires, mais la Constitution donne à chaque chambre le pouvoir de fixer les qualifications de ses membres.

Chaque Etat a droit à deux sénateurs. Ainsi, le Rhode Island, le plus petit des Etats, avec une superficie de 3 156 km², a la même représentation au Sénat que l'Alaska, le plus vaste des Etats qui couvre 1 524 640 km². Le Wyoming, avec une population de 480 000 habitants, a une représentation égale à celle de la Californie, qui compte 32 270 000 âmes.



Le nombre total de représentants est déterminé par le Congrès. Ce nombre est ensuite réparti entre les Etats proportionnellement à leur population. Quelle que soit sa population, chaque Etat est assuré par la Constitution d'avoir au moins un membre à la Chambre des représentants. Actuellement, sept Etats – l'Alaska, le Delaware, le Dakota du Nord, le Dakota du Sud, le Montana, le Vermont et le Wyoming – n'ont qu'un seul représentant. D'un autre côté, quatre Etats très peuplés ont plus de vingt représentants : la Californie à elle seule en a 53.

La Constitution prévoit un recensement national tous les dix ans et une



Le Capitole
à Washington.

redistribution des sièges de la Chambre en fonction de l'évolution démographique. En vertu des dispositions initiales de la Constitution, le nombre de représentants ne devait pas dépasser un député pour 30 000 habitants. La première Chambre était formée de 65 membres, nombre porté à 106 après le premier recensement en 1790. La formule a été modifiée au fil des ans et, aujourd'hui, le rapport est d'environ un représentant pour 700 000 âmes.

Les assemblées législatives des Etats divisent les Etats en circonscriptions, qui doivent être sensiblement égales en population. Tous les deux ans, les électeurs de ces circonscriptions choisissent un représentant au Congrès.

Les sénateurs sont choisis au cours d'élections qui ont lieu dans les Etats lors des années paires. Le mandat sénatorial est de six ans : tous les deux ans, le tiers du Sénat est renouvelé. Ainsi, les deux tiers des sénateurs ont toujours une certaine expérience législative au niveau national.

En théorie, la Chambre pourrait n'être composée que de législateurs novices. En pratique, toutefois, de nombreux membres sont réélus plusieurs fois et la Chambre, comme le Sénat, peut toujours compter sur un groupe de législateurs expérimentés.

Les représentants étant élus pour deux ans, on considère que la durée d'un Congrès est de deux ans. Le vingtième amendement à la Constitution précise que le Congrès doit se réunir en session régulière le 3 janvier de chaque année, à moins qu'il ne fixe une date différente. Le Congrès reste en session jusqu'à ce que ses membres décident, par scrutin, de l'ajourner – habituellement vers la fin de l'année. Le président peut convoquer le Congrès en session extraordinaire. Les séances se tiennent au Capitole, à Washington.

Les pouvoirs de la Chambre et du Sénat

Les deux chambres du Congrès ont le pouvoir de présenter des propositions de loi sur n'importe quel sujet, à l'exception des lois fiscales, privilège de la Chambre des représentants. Les grands Etats peuvent donc sembler avoir plus d'influence sur les finances publiques que les petits. En pratique, toutefois, chaque chambre peut voter contre les lois approuvées par l'autre. Le Sénat peut rejeter toute proposition de loi fiscale approuvée par la Chambre des représentants ou bien y ajouter des amendements qui en modifient la teneur. Dans ce cas, une commission de conciliation formée de membres des deux chambres doit parvenir à un compromis acceptable par les deux parties en vue de faire aboutir la proposition de loi.

Le Sénat possède aussi des pouvoirs exclusifs comme l'approbation des nominations présidentielles de hauts fonctionnaires fédéraux ainsi que la ratification de tous les traités à la majorité des deux tiers. Un vote défavorable dans l'un ou l'autre cas annule l'action de l'exécutif.



Les membres du 113e Congrès prêtent serment à la Chambre des représentants en janvier 2013.

Dans le cas d'*impeachment*, ou mise en accusation des hauts fonctionnaires fédéraux, la Chambre des représentants est la seule qualifiée pour réunir les charges qui peuvent conduire à un jugement. Le Sénat est la seule autorité habilitée à prononcer le jugement et à décider de la culpabilité des hauts fonctionnaires. Le jugement qui reconnaît la culpabilité du fonctionnaire provoque sa révocation.

Les pouvoirs du Congrès des Etats-Unis, qui sont étendus, sont énumérés dans la section 8 de l'article premier de la Constitution :

- lever et percevoir les impôts ;
- lancer des emprunts pour le Trésor public ;
- établir des lois et des règlements régissant le commerce entre Etats et avec les pays étrangers ;
- élaborer des règlements uniformes pour la naturalisation des étrangers ;
- battre la monnaie, en arrêter la valeur et punir les faussaires ;
- fixer les étalons des poids et mesures ;
- établir des lois uniformes en matière de faillite pour toute l'étendue du territoire national ;
- établir des bureaux de poste et des routes de poste ;
- accorder des brevets et des droits d'auteur ;
- constituer un système de tribunaux fédéraux ;
- punir les actes de piraterie ;
- déclarer la guerre ;
- lever et entretenir des armées ;
- créer et entretenir une marine de guerre ;
- faire appel aux milices pour assurer l'application des lois fédérales, réprimer les troubles et repousser les invasions de forces étrangères ;

• élaborer toutes les lois pour le gouvernement fédéral, à Washington ;
• élaborer toutes les lois nécessaires pour appliquer la Constitution.

Certains de ces pouvoirs, bien qu'ils soient aujourd'hui dépassés, restent en vigueur. Le dixième amendement fixe des limites très nettes à l'autorité du Congrès, décrétant que les pouvoirs qui ne sont pas délégués au gouvernement fédéral sont réservés aux Etats ou au peuple. En outre, la Constitution interdit expressément certains actes au Congrès. Il n'est pas autorisé à :

• suspendre l'ordonnance d'*habeas corpus* – qui requiert que les personnes accusées de crimes soient déférées à la justice – sauf en temps de rébellion ou d'invasion ;
• promulguer des lois en vue de condamner sans procès des personnes accusées de crimes ou de délits ;
• promulguer des lois à effet rétroactif qui déclareraient criminel un acte qui ne tombait pas sous le coup de la loi ;
• lever des impôts directs, sauf sur la base d'un recensement déjà fait ;
• taxer les exportations entre les différents Etats ;
• accorder un traitement commercial ou fiscal préférentiel aux ports d'un Etat ou aux bateaux qui en font usage ;
• autoriser des titres de noblesse.

Les dirigeants du Congrès

La Constitution prévoit que le vice-président préside le Sénat. Il ne peut voter que pour départager le Sénat en cas d'égalité des voix. Le Sénat choisit un président *pro tempore* pour remplacer le vice-président lorsqu'il est absent. La Chambre des représentants choisit son propre président – le *speaker* de la Chambre. Celui-ci et le président *pro tempore* sont toujours des membres du parti politique majoritaire dans chacune des deux chambres.

Au début de chaque nouveau Congrès, les membres des partis choisissent des chefs de file (*floor leaders*), ainsi que des parlementaires pour gérer le flux de textes à voter. Comme les présidents des assemblées et des commissions, les *floor leaders* exercent une forte influence sur le processus législatif.

Le rôle des commissions

L'une des caractéristiques principales du fonctionnement du Congrès est le rôle dominant joué par les commissions. Cette importance résulte de l'évolution du processus parlementaire, et non des dispositions constitutionnelles car la Constitution ne les mentionne pas.

En 2013, le Sénat comptait 15 commissions permanentes et 70 sous-commissions, la Chambre des représentants, 21 commissions et 104 sous-commissions. Chacune est spécialisée dans des domaines spécifiques : affaires



Les femmes élues à la Chambre des représentants posent sur les marches du Capitole en janvier 2013.

étrangères, défense, services bancaires, agriculture, commerce, budget, etc. Presque chaque projet de loi présenté à l'une ou l'autre chambre est transmis à une commission pour étude et recommandation. La commission peut approuver, réviser, rejeter ou ignorer tout texte qui lui est présenté. Il est pratiquement impossible qu'un projet de loi parvienne au Sénat ou à la Chambre des représentants sans avoir obtenu d'abord l'approbation de la commission. A la Chambre des représentants, une pétition demandant qu'une commission soit dessaisie d'un texte nécessite la signature de 218 membres ; au Sénat, la majorité absolue est requise. En pratique, de telles motions reçoivent rarement l'appui nécessaire.

Dans les deux chambres, le parti majoritaire contrôle la marche des travaux des commissions. Les présidents sont choisis par un « caucus » des membres de ce parti ou par des groupes de membres spécialement désignés. Les partis minoritaires sont représentés dans les commissions proportionnellement à leur importance au sein de chaque assemblée.

Les propositions de loi sont déposées selon différentes méthodes. Certaines sont préparées par les commissions permanentes ; d'autres par des commissions spéciales ; des projets de loi peuvent aussi être présentés par le président ou d'autres responsables de l'exécutif. En outre, des citoyens ou des organisations non parlementaires peuvent proposer une législation aux membres du Congrès et ces derniers peuvent, à titre individuel, élaborer une proposition de loi. Après leur dépôt, les textes sont transmis aux commissions désignées qui, dans la plupart des cas, tiennent une série d'auditions publiques pour entendre tous les points de vue. La procédure, qui peut durer des semaines voire des mois, ouvre le processus législatif au public.

Le système des commissions

La Constitution ne prévoit pas spécifiquement de commissions législatives. A mesure que le pays se développait, toutefois, le besoin d'examiner les projets de loi se faisait davantage sentir.

Le système des commissions fut créé en 1789, lorsque les membres de la Chambre constatèrent qu'ils s'enlisaient dans des discussions sans fin concernant les textes proposés. Les premières commissions furent chargées des indemnisations de la guerre d'Indépendance, des routes de poste, des territoires et du commerce avec les autres pays. Au fil des ans, de nouvelles commissions ont été formées ou dissoutes, en réponse à des changements politiques, sociaux et économiques. Par exemple, il n'y a plus besoin d'une commission sur les indemnisations de la guerre d'Indépendance, mais les deux chambres du Congrès ont une commission sur les Anciens Combattants.

Le 113e Congrès (2013-2014) avait constitué 21 commissions permanentes à la Chambre et 15 au Sénat, auxquelles venaient s'ajouter quatre commissions permanentes mixtes comprenant des membres des deux assemblées pour la Bibliothèque du Congrès, l'imprimerie, la fiscalité et l'économie. En outre, chaque chambre peut nommer des commissions d'enquête qui sont chargées d'étudier des problèmes spécifiques. En raison de l'augmentation de la charge de travail, les commissions permanentes ont également créé plus de 170 sous-commissions.

Une fois que tous les faits ont été réunis, la commission décide si elle doit présenter un avis favorable ou formuler une recommandation demandant l'adoption d'amendements. Parfois, le texte peut être renvoyé *sine die*, ou ajourné, ce qui l'élimine en réalité. Lorsque des propositions de loi sont présentées par une commission et adoptées par l'ensemble de la Chambre et du Sénat, une autre commission intervient pour gommer toute différence entre les versions émanant de la Chambre et le Sénat. Cette commission de conciliation, composée de membres des deux assemblées, achève la préparation du texte de loi afin qu'il satisfasse tous les intéressés, puis l'adresse à la Chambre des représentants et au Sénat qui le mettent aux voix. Si le texte de loi est adopté, il est alors adressé au président pour signature.

Commissions permanentes du Congrès

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS	SÉNAT
Administration de la Chambre	Affaires étrangères
Affaires étrangères	Agriculture, nutrition et sylviculture
Agriculture	Anciens Combattants
Anciens Combattants	Armées
Armées	Budget
Budget	Commerce, sciences et transports
Dépenses budgétaires	Dépenses budgétaires
Education et main-d'œuvre	Energie et ressources naturelles
Energie et commerce	Environnement et travaux publics
Ethique	Finances
Justice	Justice
Petites entreprises	Petites entreprises et entrepreneuriat
Procédure	Procédure et administration
Recettes budgétaires	Santé, éducation, travail et retraites
Renseignement	Sécurité intérieure et affaires gouvernementales
Ressources naturelles	Services bancaires, logement et urbanisme
Sciences, espace et technologie	
Sécurité intérieure	
Transports et infrastructures	
Services financiers	
Surveillance et réforme du gouvernement	

L'un des avantages des commissions est de permettre aux membres du Congrès d'acquérir un degré considérable d'expérience dans des domaines législatifs variés. Aux premiers jours de la république, quand la population était encore peu nombreuse et les tâches du gouvernement fédéral strictement définies, cette spécialisation n'était pas si importante. Chaque membre du Congrès était un « généraliste » et pouvait traiter avec compétence n'importe quelle question. La complexité de la vie nationale actuelle exige des connaissances approfondies, de sorte que les élus se spécialisent souvent dans un ou deux domaines de la vie publique.

Lorsqu'une commission a avalisé un projet, le texte est alors renvoyé devant l'assemblée. Au Sénat, les règlements permettent des débats pratiquement illimités. En revanche, à la Chambre, vu le grand nombre de membres, la commission de la Procédure impose habituellement des limites. Quand le débat est clos, les membres votent pour ou contre le projet, en faveur de son report ou de son renvoi à la commission. Un texte de loi adopté par une chambre est transmis à l'autre. S'il est modifié par la seconde chambre, une commission de conciliation composée de membres des deux chambres tente de parvenir à un compromis.

Une fois adopté par les deux chambres, le projet de loi est soumis au président, qui peut soit le signer – il prend alors force de loi – soit y opposer son veto. Dans ce cas, le texte doit être approuvé de nouveau par un vote à la majorité des deux tiers dans les deux chambres pour prendre force de loi.

Le président peut aussi refuser de signer le projet de loi ou d'y opposer son veto. Le texte prend quand même force de loi, sans sa signature, dix jours après lui avoir été soumis. Seule exception à cette règle : le Congrès ajourne sa session après avoir soumis le texte au président et avant l'expiration du délai de dix jours ; le refus présidentiel de prendre une décision annule le projet de loi – procédé connu sous le nom de « veto de poche ».

Pouvoir d'investigation du Congrès

L'une des plus importantes fonctions non législatives du Congrès est le pouvoir d'investigation. Il est habituellement délégué aux commissions.

Les enquêtes servent à cerner les besoins en matière de législation, à vérifier l'efficacité de lois déjà promulguées, à contrôler les aptitudes et le travail des membres du Congrès et des hauts fonctionnaires et, à l'occasion, à réunir les charges nécessaires au déclenchement de l'*impeachment.* Souvent, les commissions font appel à des spécialistes extérieurs qui les aident au cours des auditions publiques et effectuent des études détaillées.

II existe d'importants corollaires du pouvoir d'investigation. L'un est le pouvoir de diffuser les investigations et leurs résultats. La plupart des auditions

des commissions sont ouvertes au public et trouvent un large écho dans les médias. Les enquêtes du Congrès représentent donc un instrument important entre les mains du législateur qui peut ainsi informer les citoyens et les sensibiliser à des questions de portée nationale. Les commissions ont également le pouvoir de forcer la comparution des témoins récalcitrants et d'assigner en justice pour outrage au Congrès ceux qui refusent de témoigner et pour faux témoignage ceux qui font une fausse déposition.

Usages informels du Congrès

A la différence des systèmes parlementaires européens, le choix et le comportement des élus ne sont pas régis pas les règles du centralisme de parti. Chacun des deux grands partis politiques américains est avant tout une coalition d'organisations locales qui s'unissent à l'échelle nationale lors des élections présidentielles, tous les quatre ans. Les membres du Congrès doivent donc leur position à leur électorat local et à celui de leur Etat, et non à la direction nationale du parti ou à leurs collègues du Congrès. Ainsi, le comportement législatif des parlementaires tend à être individualiste et personnel, conséquence du large éventail des électorats représentés et de la liberté d'action que donne une base électorale loyale et dévouée.

Le Congrès est donc un organe collégial et non hiérarchique. Les politiques parlementaires sont élaborées par des coalitions changeantes qui peuvent varier d'une question à l'autre. Parfois, lorsqu'il existe des pressions conflictuelles – provenant de la Maison-Blanche ou de groupes économiques et ethniques importants – les législateurs auront recours aux règles de procédure pour reporter une décision et ainsi éviter de s'aliéner un secteur influent. Ou encore, une mesure peut être renvoyée *sine die* par l'une des deux chambres, sans prendre de décision sur sa teneur.

Des normes de comportement informelles ou non écrites déterminent souvent les fonctions et l'influence d'un élu. Au Congrès, les représentants et les sénateurs qui se concentrent sur leurs tâches législatives peuvent être plus puissants que ceux qui se font connaître du public en tenant des discours sur des questions d'intérêt national. Les parlementaires doivent faire preuve de courtoisie envers leurs collègues et éviter les attaques personnelles, même si les lignes politiques de leurs adversaires sont difficiles à accepter. Ils ont aussi intérêt à se spécialiser dans certains domaines. Ceux qui se conforment à ces règles informelles ont plus de chances d'être nommés à des commissions prestigieuses ou du moins à des commissions qui concernent les intérêts d'une part importante de leur électorat.

Les pouvoirs de surveillance du Congrès

La fonction de surveillance du Congrès s'est révélée l'une des techniques les plus efficaces pour exercer une influence sur l'exécutif. Le Congrès peut ainsi empêcher le gaspillage et la fraude ; protéger les libertés civiques et les droits individuels ; assurer la bonne application de la loi par l'exécutif ; réunir des éléments pour l'élaboration de lois et l'information du public ; et évaluer le travail de l'exécutif. Cette fonction s'applique aux départements, aux agences gouvernementales, aux commissions réglementaires et à la présidence.

Les fonctions de surveillance du Congrès prennent des formes diverses :

- enquêtes et auditions des commissions ;
- consultations formelles avec le président ;
- conseil et assentiment du Sénat pour les nominations présidentielles et la signature de traités ;
- procédures d'*impeachment* à la Chambre, suivies de procès devant le Sénat ;
- débats de la Chambre des représentants et du Sénat au titre du vingt-cinquième amendement dans le cas où un président devient incapable de gouverner ou lorsque le poste de vice-président devient vacant ;
- réunions informelles entre les législateurs et les responsables de l'exécutif ;
- nominations de parlementaires à des commissions gouvernementales ;
- études réalisées par les commissions et des organes tels que le Congressional Budget Office, le General Accounting Office ou l'Office of Technology Assessment, qui secondent le Congrès.

Le pouvoir de surveillance du Congrès a permis de forcer le départ de certains responsables, de modifier des orientations politiques et faire appliquer de nouveaux contrôles légaux sur l'exécutif. En 1949, par exemple, des investigations menées par des sous-commissions d'enquête du Sénat révélèrent le comportement corrompu de hauts fonctionnaires du gouvernement Truman, ce qui aboutit à la

réorganisation de certaines agences et à la formation d'une commission spéciale de la Maison-Blanche chargée d'étudier la corruption au sein du gouvernement. Les auditions publiques et télévisées de la commission sénatoriale des Affaires étrangères, à la fin des années 1960, aidèrent à mobiliser l'opinion contre la guerre du Vietnam.

L'enquête sur l'affaire du Watergate, en 1973, dénonça les responsables de la Maison-Blanche qui avaient profité illégalement de leur poste pour en tirer des avantages politiques, et les débats de mise en accusation menés par la commission judiciaire de la Chambre des représentants à l'encontre de Richard Nixon, l'année suivante, mit fin à sa présidence.

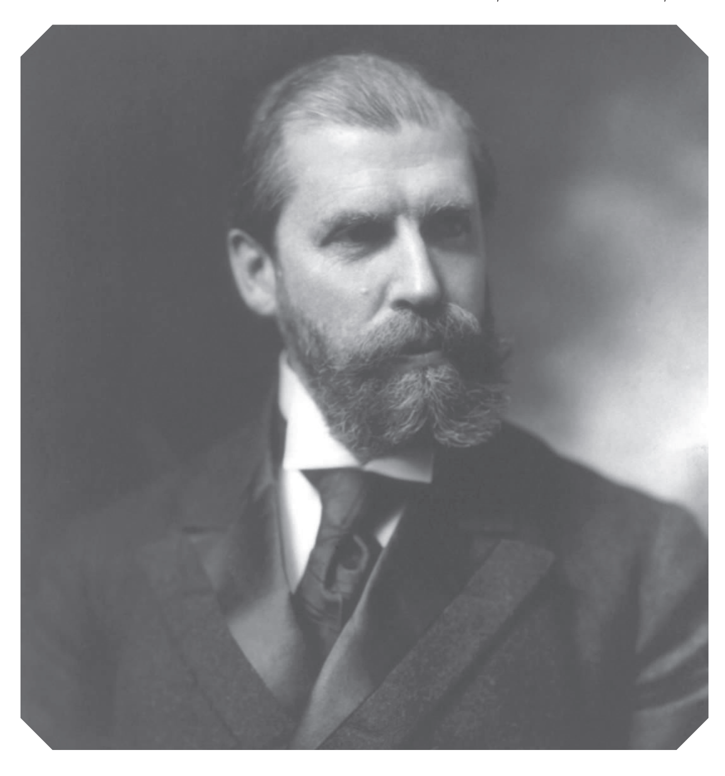
En 1987, les efforts du Congrès révélèrent les illégalités commises par le gouvernement dans les ventes secrètes d'armes à l'Iran et le détournement des bénéfices de ces ventes au profit des « contras », forces antigouvernementales du Nicaragua. Les révélations du Congrès aboutirent à l'élaboration d'un texte de loi pour empêcher que de tels événements ne se reproduisent.

Une enquête menée par une commission bipartite du Congrès et les auditions ultérieures du Sénat en 1996 et 1997 révélèrent des cas d'abus et de mauvaise gestion à l'Internal Revenue Service (IRS), agence fédérale chargée de collecter l'impôt sur le revenu. La commission des Finances du Sénat entendit les témoignages d'agents de l'IRS qui affirmèrent que les pressions exercées sur eux pour recouvrer les impôts impayés étaient si fortes que les contribuables étaient parfois harcelés. Pour leur part, des citoyens se plaignirent d'être accusés à tort et agressivement poursuivis par l'IRS. En 1998, le Congrès adopta une nouvelle législation sur l'IRS qui créait un conseil de surveillance indépendant et étendait les protections des contribuables. En 2013, le Congrès organisa des auditions sur le meurtre de l'ambassadeur des Etats-Unis en Libye et de trois autres membres de la mission diplomatique américaine à Benghazi l'année précédente.

A maintes reprises, le pouvoir de surveillance du Congrès s'est révélé un instrument essentiel pour contrôler la présidence et la politique publique.

« [...] Le pouvoir judiciaire est la sauvegarde de notre liberté et de nos biens dans le cadre de la Constitution. »

CHARLES EVANS HUGHES, PRÉSIDENT DE LA COUR SUPRÊME DES ÉTATS-UNIS
DISCOURS PRONONCÉ À ELMIRA, ÉTAT DE NEW YORK, 1907



5

CHAPITRE CINQ

LE POUVOIR JUDICIAIRE : INTERPRÉTER LA CONSTITUTION

Le pouvoir judiciaire, troisième branche du gouvernement fédéral, est constitué par un système de tribunaux ayant à sa tête la Cour suprême des Etats-Unis.

Un système de tribunaux existait dans les Etats avant l'élaboration de la Constitution. Une vive controverse opposa les délégués à la Convention constituante sur le fait de savoir si une juridiction fédérale était nécessaire et si elle devait supplanter les tribunaux des Etats. Comme pour d'autres questions en discussion à l'époque, un compromis fut adopté : les tribunaux des Etats pouvaient continuer à fonctionner tandis qu'était institué un pouvoir judiciaire fédéral, à compétence limitée, dont l'article III de la Constitution définit les fondements : « Le pouvoir judiciaire des Etats-Unis sera conféré à une Cour suprême et à telles cours inférieures dont le Congrès pourra de temps à autre ordonner l'institution. »

Le système judiciaire fédéral

En se fondant sur ce texte, le premier Congrès divisa la nation en districts et créa des tribunaux fédéraux pour chacun d'entre eux. C'est ainsi que naquit l'organisation actuelle : la Cour suprême, 13 cours d'appel, 94 tribunaux de district et deux juridictions d'exception. Le Congrès détient aujourd'hui le pouvoir de créer et de supprimer les tribunaux fédéraux, de fixer le nombre de juges du système judiciaire fédéral. II ne peut toutefois pas supprimer la Cour suprême.

Le pouvoir judiciaire a compétence pour statuer dans les affaires mettant en jeu la Constitution, une loi fédérale ou un traité conclu par les Etats-Unis ; les litiges où sont partie un ambassadeur, un ministre ou un consul d'un pays étranger ; les litiges dans lesquels le gouvernement des Etats-Unis est partie ; et les différends opposant les Etats (ou leurs citoyens) à des pays étrangers

(ou à leurs citoyens ou sujets) ; les cas de faillite. Le onzième amendement a soustrait à la compétence fédérale les actions introduites par les citoyens d'un Etat contre le gouvernement d'un autre Etat. Cet amendement ne se rapporte pas aux cas dans lesquels le gouvernement d'un Etat est le demandeur et le citoyen d'un autre Etat le défendeur.

Les tribunaux fédéraux sont compétents à la fois en matière civile pour les dommages-intérêts et autres réparations de torts, et en matière pénale lorsqu'une loi fédérale est en jeu. Le résultat de l'article III est une grande complexité des rapports entre les tribunaux des Etats et les tribunaux fédéraux. D'ordinaire, les juridictions fédérales ne s'occupent pas des affaires relevant du droit d'un Etat. Mais certaines affaires qui sont de la compétence



des tribunaux fédéraux peuvent aussi être jugées par les tribunaux des Etats. Les deux systèmes judiciaires ont ainsi une compétence exclusive dans certains domaines et une compétence concurrente dans d'autres.

La Constitution préserve l'indépendance du pouvoir judiciaire en prévoyant que les juges fédéraux conserveront leur charge « aussi longtemps qu'ils en seront dignes » – en pratique, jusqu'à leur mort, leur départ en retraite ou leur démission. Cependant, si un juge commet une faute grave dans l'exercice de ses fonctions, il peut être mis en accusation dans les mêmes conditions que le président ou d'autres responsables du gouvernement fédéral. La nomination par le président des juges fédéraux doit être approuvée par le Sénat. Le Congrès fixe aussi le barème des traitements.



La Cour suprême, à Washington.

La Cour suprême

La Cour suprême est la plus haute instance judiciaire des Etats-Unis et la seule qui soit spécifiquement créée par la Constitution. Ses décisions sont sans appel. Le Congrès a le pouvoir de fixer le nombre des juges siégeant à la Cour et, dans certaines limites, de décider des litiges pouvant lui être soumis, mais il ne peut modifier les pouvoirs attribués à la Cour suprême par la Constitution.

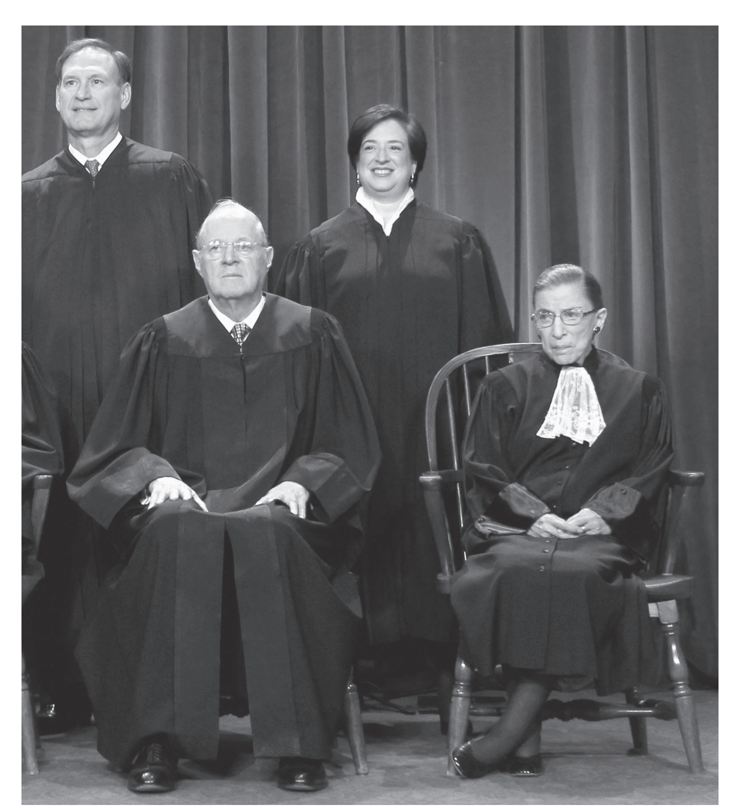
La Constitution ne spécifie pas les qualifications des magistrats. Il n'est pas exigé qu'un juge ait été avocat ; mais, en fait, les juges fédéraux et les membres de la Cour suprême ont tous été membres du barreau.

Depuis sa création il y a près de 225 ans, 112 magistrats ont siégé à la Cour. La première Cour suprême comptait un président et cinq assesseurs. Pendant les huit décennies suivantes, le nombre des magistrats varia ; puis, en 1869, la composition de la Cour fut fixée à un président et huit juges assesseurs. Le président de la Cour exerce des responsabilités administratives, mais sa voix a le même poids que celles des autres juges.



La Cour suprême n'a compétence directe que dans deux sortes de litiges : ceux impliquant des dignitaires étrangers et ceux dans lesquels un Etat est partie. Dans tous les autres cas, la Cour suprême statue en appel sur les décisions de juridictions inférieures.

Sur les quelque 7 000 affaires qui lui sont soumises chaque année, la Cour n'en entend que cent cinquante à deux cents. La plupart des litiges concernent l'interprétation d'une loi ou de l'intention du Congrès en adoptant cette loi. Mais une part importante du travail de la Cour suprême consiste à examiner la constitutionnalité des lois et règlements. Ce pouvoir de révision judiciaire ne figure pas dans la Constitution. C'est une doctrine élaborée par la Cour à partir de son interprétation de la Constitution et énoncée dans le célèbre arrêt *Marbury c. Madison* en 1803. La Cour y décide qu'un « texte adopté par le Congrès mais contraire à la Constitution ne peut avoir force de loi » et indique « qu'il est absolument du ressort et du devoir des instances judiciaires de préciser la loi ». Ce droit de contrôle s'exerce aussi sur les Etats et les administrations locales.



Les magistrats de la Cour suprême. Debout, de gauche à droite : Sonia Sotomayor, Stephen Breyer, Samuel Alito et Elena Kagan. Assis, de gauche à droite : Clarence Thomas, Antonin Scalia, John Roberts, président de la Cour, Anthony Kennedy et Ruth Bader Ginsburg.

Les décisions de la Cour n'ont pas besoin d'être prises à l'unanimité ; une majorité simple suffit à condition que six juges au moins – le quorum légal – y adhèrent en rédigeant un avis ou en se joignant à celui écrit par un autre magistrat. Lorsque les avis sont partagés, la Cour publie en général deux opinions : celle de la majorité et celle de la minorité, toutes deux pouvant servir de références pour de futurs arrêts. Souvent, des membres de la Cour suprême, bien que d'accord avec la décision prise, présentent séparément leur opinion si leurs motifs diffèrent de ceux de la majorité.

Cours d'appel et tribunaux de district

Au-dessous de la Cour suprême se trouvent les cours d'appel, créées en 1891 en vue d'alléger le fardeau de la Cour suprême. Le Congrès a établi douze cours d'appel régionales et la Cour d'appel des Etats-Unis. Dans chacune de ces juridictions, le nombre des juges est très variable (de six à vingt-neuf), mais la plupart des cours d'appel régionales ont entre dix et quinze juges.

Ces cours statuent en appel des jugements des tribunaux de district (tribunaux fédéraux de première instance) au sein de leur région. Elles ont également un droit de regard sur les mesures adoptées par des agences investies de pouvoirs réglementaires, lorsque les mécanismes d'arbitrage interne ont tous été utilisés et que subsiste un désaccord marqué sur des points de droit. En outre, la Cour d'appel des Etats-Unis est compétente pour juger en appel des affaires spécialisées, par exemple celles relevant de la législation sur la propriété industrielle ou celles jugées par des tribunaux spéciaux comme la Court of International Trade et la Court of Federal Claims.

Au-dessous des cours d'appel se trouvent les tribunaux de district. Les cinquante Etats et territoires extérieurs sont divisés en 94 districts, afin d'éviter aux parties de devoir se déplacer trop loin. Les effectifs s'élèvent à 678 magistrats, chaque tribunal de district en comptant au moins deux et les districts les plus peuplés plus d'une vingtaine. Selon l'encombrement du rôle du tribunal, le juge d'un district peut siéger temporairement dans un autre district. Le Congrès fixe les limites d'un district en fonction de sa population, de sa superficie et du volume de travail. Certains petits Etats constituent un district tandis que d'autres plus vastes – comme l'Etat de New York, la Californie et le Texas – sont divisés en quatre districts chacun.

A l'exception du district de Columbia, les juges doivent résider dans le district qu'ils desservent. Les tribunaux de district tiennent leurs audiences à intervalles réguliers dans différentes villes du district.

La plupart des affaires et des litiges qui relèvent de ces tribunaux concernent des infractions fédérales, telles que l'utilisation illicite des services postaux, le vol de biens fédéraux, les aliments frelatés, la violation des lois



Croquis d'audience du procès de Terry Nichols (2e à partir de la droite) devant le tribunal de district de Denver (Colorado). Terry Nichols a été jugé et condamné pour sa participation à l'attentat de 1995 contre un bâtiment fédéral à Oklahoma City.

bancaires et la contrefaçon. Ce sont les seuls tribunaux fédéraux où les *grand juries* (chambres de mise en accusation) décident de l'inculpation et les *petit juries* (jurys de jugement) rendent le verdict.

Chaque district judiciaire comprend également une *bankruptcy court,* tribunal chargé des faillites, parce que le Congrès a décidé que les affaires de faillite devaient être jugées devant les juridictions fédérales et non des tribunaux d'Etat.

Juridictions spéciales

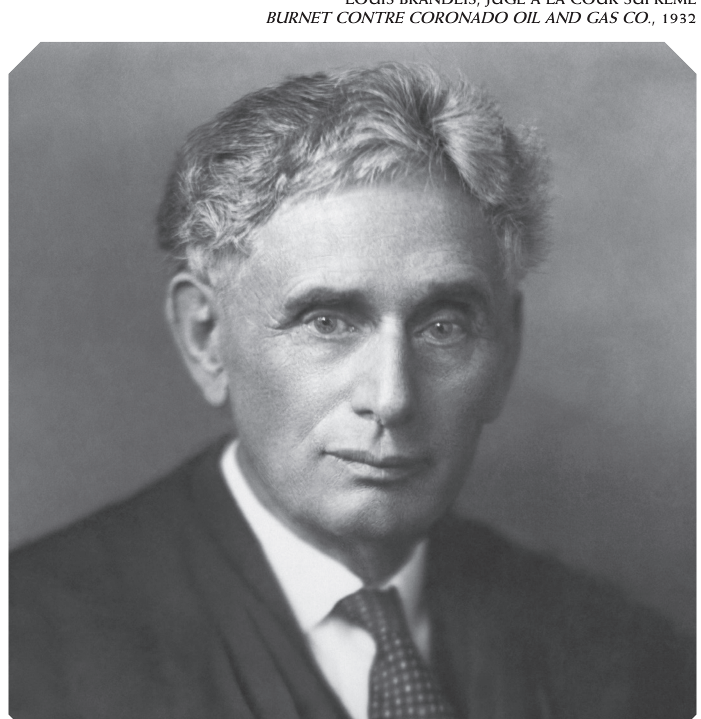
En plus des tribunaux fédéraux de compétence générale, il s'est avéré nécessaire, de temps à autre, d'établir des juridictions spéciales, qui portent le nom de tribunaux « législatifs » parce qu'ils ont été créés par décision du Congrès.

Tout comme leurs pairs des autres tribunaux fédéraux, les juges de ces juridictions sont désignés à vie par le président avec l'approbation du Sénat.

Aujourd'hui, il existe deux tribunaux spéciaux de première instance qui ont une compétence nationale dans certains types d'affaires. La Court of International Trade entend les affaires de douanes et de commerce international. La Court of Federal Claims juge la plupart des actions en dommages et intérêts intentées contre le gouvernement des Etats-Unis, les litiges portant sur les contrats fédéraux, les expropriations effectuées par le gouvernement fédéral et autres réclamations.

« La Cour s'incline devant les leçons de l'expérience et la force d'un raisonnement supérieur. Elle reconnaît que la méthode consistant à progresser à force d'essais et d'erreurs, si fructueuse dans les sciences physiques, est aussi appropriée à la fonction judiciaire. »

LOUIS BRANDEIS, JUGE À LA COUR SUPRÊME
BURNET CONTRE CORONADO OIL AND GAS CO., 1932



6

CHAPITRE SIX

LES DÉCISIONS MARQUANTES DE LA COUR SUPRÊME

Depuis que la Cour suprême s'est réunie pour la première fois en 1790, elle a émis des milliers d'opinions sur tous les sujets – des pouvoirs de l'Etat aux droits civiques en passant par la liberté de la presse. Si nombre de ses décisions sont peu connues du grand public, certains arrêts frappent par l'impact qu'ils ont eu sur l'histoire des Etats-Unis. Voici un résumé des plus significatifs d'entre eux.

Marbury c. Madison (1803)

Souvent considéré comme le plus important de l'histoire de la Cour suprême, l'arrêt *Marbury c. Madison* établit le principe de la révision judiciaire et le pouvoir de la Cour de déterminer la constitutionnalité des lois.

L'affaire naquit d'une querelle politique survenue à la suite des élections présidentielles de 1800 au cours desquelles Thomas Jefferson, candidat démocrate-républicain, avait triomphé du président sortant, John Adams, candidat fédéraliste. Au cours des dernières journées du mandat de John Adams, le Congrès, dominé par les fédéralistes, avait créé un certain nombre de postes de magistrats, notamment 42 postes de juges de paix dans le district de Columbia. Le Sénat avait confirmé les nominations, le président les avait signées et il incombait au secrétaire d'Etat d'y apposer son sceau et de les faire signifier. Dans la bousculade des activités de dernière minute, le secrétaire d'Etat sortant omit de faire signifier leurs nominations à quatre juges de paix, dont William Marbury.

Le nouveau secrétaire d'Etat nommé par le président Jefferson, James Madison, refusa de faire remettre les nominations à leurs destinataires. Aussi Marbury introduisit-il un recours devant la Cour suprême pour qu'elle ordonne à Madison de lui faire signifier sa nomination.

Si la Cour avait pris le parti de Marbury, Madison aurait encore pu refuser d'obtempérer et la Cour n'avait aucun moyen de faire appliquer son arrêt. Si la Cour s'était prononcée contre Marbury, elle aurait pu sembler capituler

devant les partisans de Jefferson, en les autorisant à écarter Marbury d’un poste auquel il avait légalement droit. Le président de la Cour suprême, John Marshall, résolut ce dilemme en déclarant que la Cour suprême n’avait pas le pouvoir d’intervenir dans cette affaire. Il affirma en effet que l’article 13 du *Judiciary Act* qui accordait ce pouvoir à la Cour était inconstitutionnel, car il élargissait la compétence originale de la Cour par rapport au texte de la Constitution. En décidant de ne pas prendre de décision dans cette affaire, la Cour suprême affirmait sa position d’arbitre ultime en matière de constitutionnalité des lois.



Gibbons c. Ogden (1824)

Aux termes des Articles de Confédération, le premier gouvernement des Etats-Unis était faible en partie parce qu'il n'avait pas le pouvoir de réglementer l'économie de la nouvelle nation, y compris le commerce inter-Etats. La Constitution donnait bien au Congrès des Etats-Unis le pouvoir de « réglementer le commerce [...] entre les divers Etats », mais ce pouvoir était souvent contesté par les Etats qui voulaient conserver la maîtrise de leurs activités commerciales.

Au début des années 1800, l'Etat de New York avait adopté une loi qui

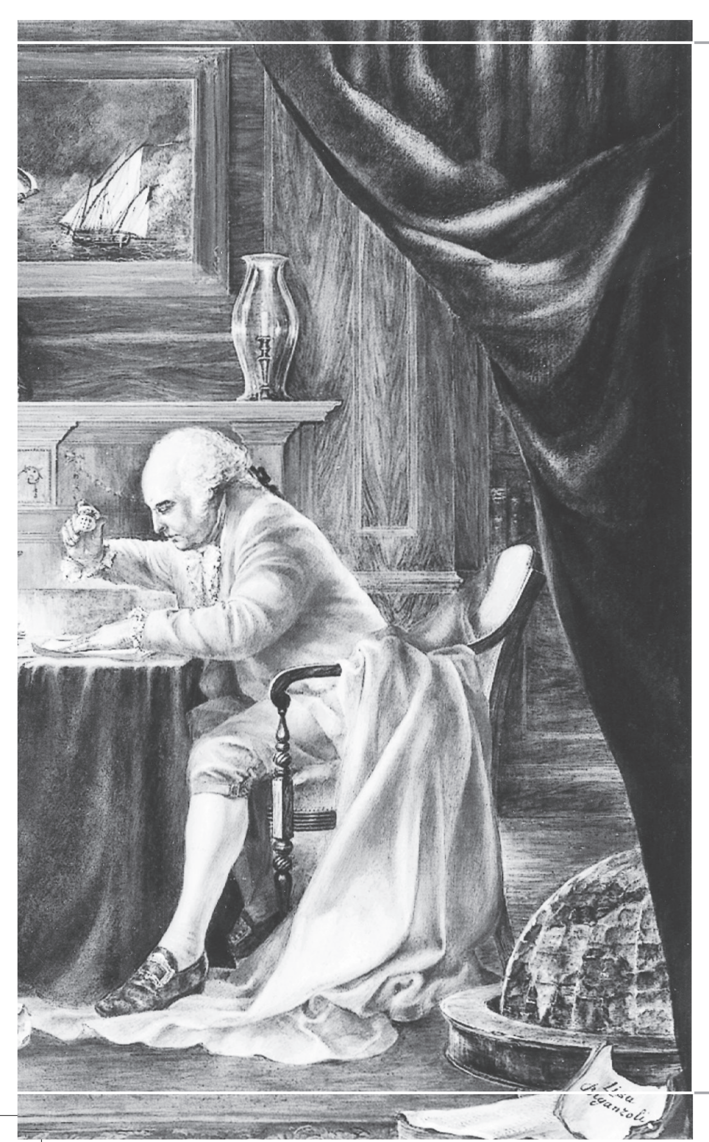
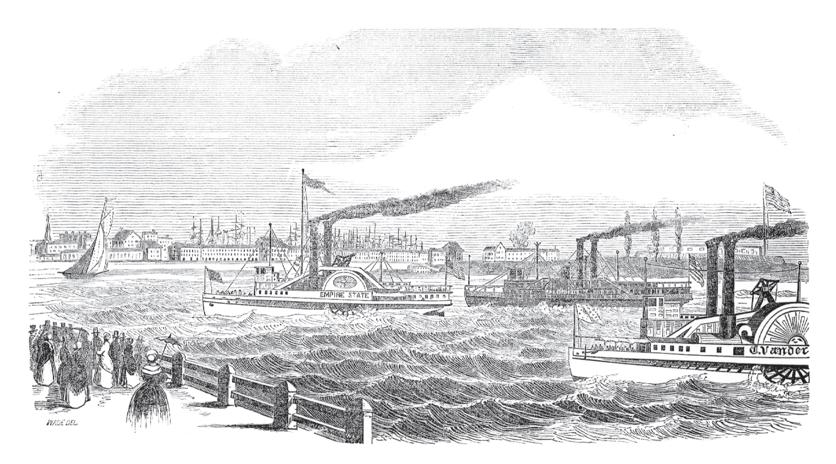


Tableau représentant le président John Adams (à droite) en train de signer des nominations, lors de sa dernière nuit à la Maison-Blanche. N'ayant pas reçu sa nomination, William Marbury, l'un des magistrats nommés par John Adams, tenta néanmoins d'exiger son poste en assignant James Madison, membre du nouveau gouvernement, devant la Cour suprême. L'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Marbury c. Madison* permit d'établir le principe de la révision judiciaire.



Pendant les années 1800, le port de New York fut le théâtre de l'affaire *Gibbons c. Ogden*, qui permit à la Cour suprême d'affirmer les pouvoirs du Congrès quant à la réglementation du commerce inter-Etats.

soumettait à l'obtention d'une licence de l'Etat de New York l'exploitation des bateaux à vapeur entre New York et le New Jersey. Aaron Ogden en possédait une. Thomas Gibbons, pour sa part, n'en avait pas. Quand Ogden apprit que Gibbons lui faisait concurrence sans autorisation de l'Etat de New York, il entama une action judiciaire.

Certes, Gibbons avait une licence fédérale l'autorisant à naviguer le long des côtes, aux termes du *Coasting Act* de 1793, mais les tribunaux de l'Etat de New York affirmèrent avec Ogden que Gibbons était en infraction faute de posséder une licence de l'Etat de New York. Pourtant, quand Gibbons porta l'affaire devant la Cour suprême, celle-ci invalida la loi de New York qu'elle jugea inconstitutionnelle, car elle enfreignait le pouvoir du Congrès fédéral de réglementer le commerce. « Le mot *réglementer* implique par nature tout pouvoir sur la chose à réglementer », déclara la Cour suprême. Par conséquent, « il exclut nécessairement l'action de toute autre personne qui voudrait exercer le même pouvoir sur la même chose ».

Dred Scott c. Sandford (1857)

Dred Scott était un esclave du Missouri (Etat qui autorisait la pratique de l'esclavage) que son propriétaire, John Emerson, avait emmené avec lui dans l'Illinois, Etat où l'esclavage était interdit. Plusieurs années plus tard, Scott rentra au Missouri avec Emerson persuadé que, après avoir vécu dans un « Etat libre », il ne devait plus être considéré comme un esclave.

Emerson mourut en 1843 et, trois ans plus tard, Scott réclama, devant



Dred Scott, esclave, estimait être un homme libre pour avoir séjourné pendant un certain temps dans un Etat où l'esclavage était interdit. La Cour suprême lui donnera tort dans un arrêt de 1857 largement critiqué et annulé par la suite.

un tribunal, sa liberté à la veuve de son ancien propriétaire. Il gagna son procès devant un juge du Missouri, mais en 1852, la cour suprême de cet Etat cassa la décision. Entre-temps, Mme Emerson s'était remariée et Scott était devenu légalement l'esclave de son frère John Sanford (orthographié Sandford au greffe du tribunal). Scott poursuivit donc Sanford devant un tribunal fédéral pour obtenir sa liberté, mais il fut débouté en 1854.

Quand l'affaire atteignit la Cour suprême, celle-ci déclara que Scott n'était pas devenu libre par le seul fait d'avoir vécu dans un « Etat libre » et que, étant noir, il ne possédait pas la qualité de citoyen de sorte qu'il n'avait même pas le droit d'intenter un procès devant un tribunal. Cette décision suscita une levée de boucliers et contribua, en 1860, à l'élection d'Abraham Lincoln, candidat à la présidence opposé à l'esclavage. Elle précipita le début de la guerre de Sécession en 1861. L'arrêt *Dred Scott c. Sandford* fut renversé par le treizième amendement de la Constitution, qui abolit l'esclavage en 1865, et le quatorzième amendement qui accorda la citoyenneté américaine aux anciens esclaves en 1868.

National Labor Relations Board (NLRB) c. Jones & Laughlin Steel Corp. (1937)

De même que l'arrêt *Gibbons c. Ogden* avait établi la suprématie du Congrès en matière de réglementation du commerce inter-Etats, l'arrêt *NLRB c. Jones & Laughlin* élargit l'autorité du Congrès dans ce domaine et l'étendit à la réglementation des pratiques commerciales des entreprises qui se livrent aux échanges inter-Etats.

Jones & Laughlin, l'une des aciéries les plus puissantes des Etats-Unis, avait violé le *National Labor Relations Act* de 1935 en licenciant dix employés



Des employés se réunissent devant l'aciérie Jones & Laughlin, à Pittsburgh (Pennsylvanie) en 1946. Dix ans plus tôt, la Cour suprême avait condamné l'entreprise pour avoir refusé aux travailleurs le droit de se syndiquer et de négocier des conventions collectives.

qui s'étaient livrés à des activités syndicales. Cette loi interdisait toute une série de pratiques déloyales envers les travailleurs et protégeait leur droit de se syndiquer, voire de négocier des conventions collectives. L'entreprise ayant rejeté l'ordre du National Labor Relations Board, l'autorité de tutelle, de réintégrer les employés, une cour d'appel refusa de faire appliquer cet ordre et la Cour suprême dut examiner l'affaire.

L'enjeu de la décision était le pouvoir du Congrès de réglementer les activités « locales » des sociétés engagées dans le commerce inter-Etats – c'est-à-dire les activités réalisées dans un seul Etat. Jones & Laughlin soutenait que les conditions de travail dans l'une de ses usines n'affectaient pas le commerce inter-Etats et n'étaient donc pas soumises au pouvoir réglementaire du Congrès. La Cour suprême rejeta ces arguments et déclara que « l'arrêt [de la production] par suite d'un conflit social aurait les plus graves conséquences pour le commerce inter-Etats. [...] L'expérience a prouvé, à maintes reprises, que la reconnaissance du droit des employés à s'organiser et à désigner des représentants de leur choix en vue de négociations collectives est souvent une condition essentielle de la paix sociale. » En confirmant la constitutionnalité du *National Labor Relations Act*, la Cour suprême donna la victoire à la main-d'œuvre syndiquée et prépara le terrain pour une réglementation bien plus vaste de l'industrie par les autorités fédérales.



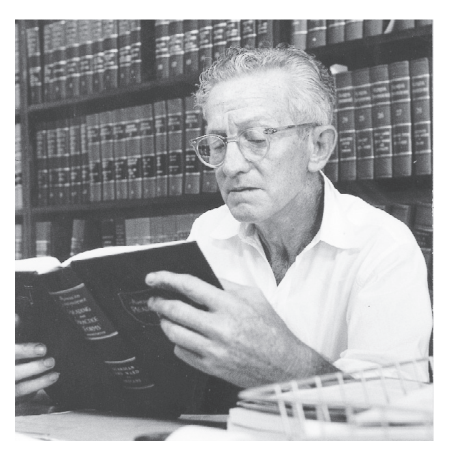
Les enfants noirs et blancs étudient ensemble depuis que la Cour suprême a exigé la déségrégation des écoles publiques par l'arrêt *Brown c. Board of Education* en 1954.

Brown c. Board of Education (1954)

Avant cet arrêt historique, bien des Etats et le district de Columbia possédaient des systèmes scolaires soumis à la ségrégation raciale en vertu d'un arrêt de la Cour suprême rendu en 1896 dans l'affaire *Plessy c. Ferguson,* qui autorisait la ségrégation si les installations offertes à l'une et l'autre races étaient égales. En 1951, Oliver Brown, habitant de Topeka dans le Kansas, mit en cause cette doctrine selon laquelle Blancs et Noirs pouvaient être « séparés mais égaux » et assigna en justice la commission scolaire de la ville au nom de sa fillette de huit ans. Brown voulait que sa fille fréquente une école pour les Blancs, située à 500 mètres de chez lui, alors que l'école réservée aux Noirs était à deux kilomètres de là. Un tribunal fédéral rejeta sa demande en estimant que les écoles étaient de qualité largement égale.

Entre-temps, les parents d'autres enfants noirs, en Caroline du Sud, en Virginie et dans le Delaware, avaient entamé des actions en justice similaires. Les juges du Delaware avaient estimé que les écoles réservées aux Noirs étaient inférieures aux écoles des Blancs et avaient ordonné le transfert des écoliers noirs, mais les autorités scolaires avaient fait appel de la décision devant la Cour suprême.

La Cour fit plaider toutes ces affaires en même temps. Les dossiers constitués par les avocats des Noirs comprenaient des données et des témoignages



Clarence Earl Gideon consulte des ouvrages juridiques dans une bibliothèque semblable à celle qu'il avait fréquentée dans sa prison pour préparer sa défense devant la Cour suprême. En 1963, la Cour statua en faveur de Gideon et ordonna à tous les tribunaux américains de fournir un avocat à tout accusé n'ayant pas les moyens d'en prendre un.

de psychologues et de sociologues qui expliquaient pourquoi la ségrégation était préjudiciable aux enfants noirs. En 1954, à l'unanimité, la Cour suprême déclara que « dans le domaine de l'éducation, la doctrine "séparés mais égaux" n'a pas lieu d'être » et décida que la ségrégation dans les écoles publiques refusait aux enfants noirs « la protection égale devant la loi garantie par le quatorzième amendement ».

Gideon c. Wainwright (1953)
Miranda c. Arizona (1966)

Deux arrêts de la Cour suprême, rendus pendant les années 1960, protègent les droits des personnes accusées de crimes ou de délits.

Clarence Earl Gideon avait été arrêté pour avoir pénétré par effraction dans une salle de billard en Floride, en 1961. Quand il demanda un avocat commis d'office pour le défendre, le juge rejeta sa requête au motif que la loi de l'Etat de Floride n'exigeait la désignation d'un avocat commis d'office que dans les cas où il y avait eu mort d'homme ou quand l'accusé encourait la peine capitale. Clarence Gideon assura donc sa défense lui-même et fut déclaré coupable. Alors qu'il se trouvait en prison, il passa des heures à la bibliothèque pour étudier des livres de droit et rédiger une pétition manuscrite demandant à la Cour suprême d'examiner son affaire. La Cour jugea que Clarence Gideon s'était vu refuser le droit à un procès équitable et déclara que tous les Etats devaient procurer un avocat aux personnes accusées d'un crime ou d'un délit qui n'avaient pas les moyens de prendre un défenseur elles-mêmes. Quand Clarence Gideon fut jugé à nouveau, cette fois-ci avec l'aide d'un avocat, il fut acquitté.

Trois ans plus tard, la Cour suprême décida que les accusés devaient



En 1960, Martin Luther King (à droite) est arrêté à Atlanta (Georgie). Son interpellation en février de la même année, à Montgomery (Alabama), précipita l'affaire *New York Times c. Sullivan*, dans laquelle la Cour suprême déclara que les fonctionnaires ne peuvent se dire diffamés par la presse que si les déclarations ont été faites « dans l'intention de nuire » et avec « un mépris inconsidéré pour [leur] véracité ».

avoir droit à un avocat bien avant leur comparution dans un prétoire. Ernesto Miranda avait été déclaré coupable d'enlèvement et de viol par un tribunal de l'Etat de l'Arizona. Sa condamnation reposait sur les aveux que le prévenu avait faits à des policiers à l'issue de deux heures d'interrogatoire sans qu'il eût été averti qu'il avait droit à la présence d'un avocat. Dans son arrêt, la Cour exigea que la police, lors d'une arrestation, procède à ce que l'on appelle aujourd'hui les « avertissements Miranda » et fasse savoir aux suspects qu'ils ont le droit de refuser de répondre, que toute déclaration de leur part pourra être retenue contre eux, qu'ils ont droit à la présence d'un avocat pendant leur interrogatoire et qu'un avocat leur sera commis d'office s'ils n'ont pas les moyens de s'en procurer un.

L'arrêt *Miranda c. Arizona* est l'un des plus connus aux Etats-Unis, car on voit souvent cette séquence des « avertissements Miranda » au cinéma et à la télévision. Pourtant, en 1999, une cour d'appel fédérale mit en cause cet arrêt dans l'affaire *Dickerson c. United States*, où l'auteur d'une attaque contre une banque prétendait ne pas avoir été dûment averti de ses droits. En juin 2000, la Cour suprême invalida l'arrêt *Dickerson* avec une décision réaffirmant par sept voix contre deux la validité de l'arrêt *Miranda c. Arizona*.

New York Times Co. c. Sullivan (1964)

Le premier amendement de la Constitution des Etats-Unis garantit la liberté de la presse, mais pendant des années la Cour suprême refusa de l'invoquer pour protéger les médias contre les procès en diffamation, c'est-à-dire les actions intentées pour publication de fausses informations qui pourraient



En novembre 2012, les jardins d'Evans City (Pennsylvanie) s'ornèrent de pancartes aux couleurs des deux candidats à la présidence, Barack Obama, président sortant, et Mitt Romney, républicain et ancien gouverneur du Massachusetts. Dans les derniers jours de la campagne, Mitt Romney concentra ses moyens sur la Pennsylvanie.

porter atteinte à la réputation d'une personne. La décision de la Cour suprême dans l'arrêt *New York Times c. Sullivan* révolutionna le droit américain en matière de diffamation, car il affirmait qu'un fonctionnaire ne peut intenter un procès en diffamation en se contentant de prouver que l'information publiée est fausse. La Cour jugea que le plaignant doit aussi prouver que les journalistes ont agi dans « l'intention de nuire » et ont publié l'information avec un « mépris inconsidéré pour sa véracité ».

L'affaire avait éclaté à la suite d'une annonce publiée en pleine page dans le *New York Times* par la Southern Christian Leadership Conference afin de lever des fonds pour la défense de Martin Luther King, le dirigeant du mouvement des droits civiques, qui avait été arrêté dans l'Alabama en 1960. L. B. Sullivan, chef de la police municipale de Montgomery (Alabama), prétendit que l'annonce l'avait diffamé en donnant une description fallacieuse de l'action des forces de l'ordre. Il poursuivit donc en justice les quatre ecclésiastiques qui avaient fait paraître l'annonce et le *New York Times* pour ne pas avoir vérifié l'exactitude des informations.

L'annonce contenait en effet plusieurs erreurs et le jury accorda à Sullivan une somme de 500 000 dollars à titre de dédommagement. Mais le *Times* et les dirigeants du mouvement des droits civiques firent appel de cette décision

devant la Cour suprême et celle-ci trancha en leur faveur à l'unanimité. Elle déclara que les lois sur la diffamation ne peuvent servir à « sanctionner l'expression de critiques envers des fonctionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions » et qu'en exigeant des contestataires qu'ils garantissent l'exactitude de leurs observations on aboutirait à une autocensure. La Cour n'avait trouvé aucune preuve d'une volonté de nuire de la part du *Times* et des pasteurs impliqués dans la publication de l'annonce.

Citizens United c. Federal Election Commission (2010)

La liberté d'expression est garantie par le premier amendement, mais l'application de ce droit aux dépenses électorales a fait l'objet d'un long débat. Citizens United, association à but non lucratif, avait déposé un recours contre une loi de 2002 limitant les dépenses à visée politique engagées par les entreprises et les syndicats. Une juridiction de première instance avait tranché la question en déclarant illégale la diffusion par l'association, peu avant le scrutin de 2008, d'un film critiquant Hillary Clinton, alors en campagne pour la présidence.

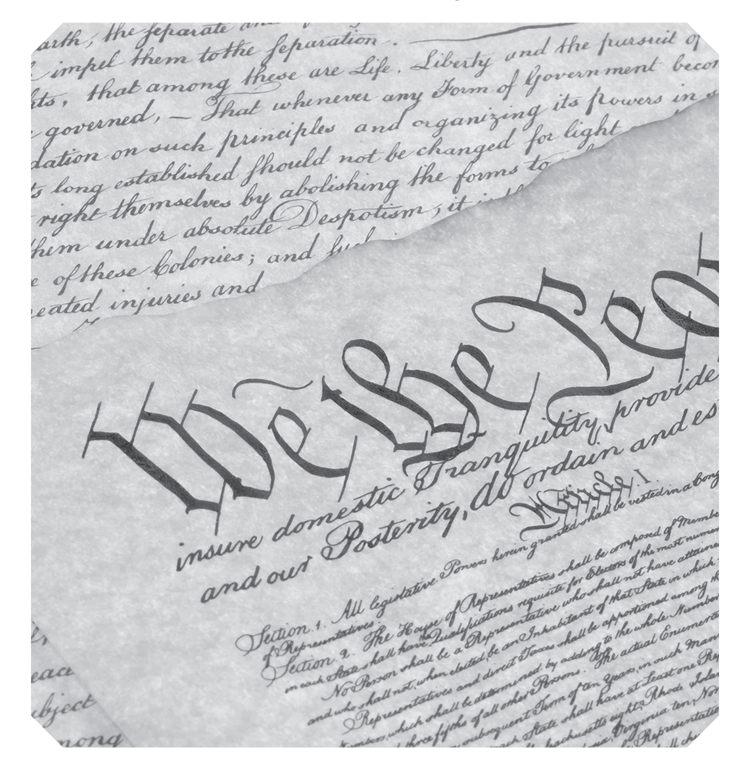
La décision de la Cour suprême en 2010 dépasse largement le cadre étroit de l'affaire au départ et invalide l'essentiel de la loi de 2002 en déclarant inconstitutionnelle toute restriction concernant les fonds propres engagés par les entreprises et syndicats à des fins de communication politique.

National Federation of Independent Business et al. c. Sebelius (2012)

En 2012, la Cour suprême a donné son aval à la très contestée réforme de la couverture sociale défendue par le président Obama, l'*Affordable Care Act*, dont une des dispositions rend l'assurance santé obligatoire pour la plupart des Américains. L'avis rédigé par le président de la Cour, John Roberts, rejette toutefois l'argument du gouvernement Obama avançant que cette loi était constitutionnelle en vertu de la disposition habilitant le Congrès à réglementer le commerce entre les Etats. La Cour suprême affirme pour sa part qu'imposer la souscription à une assurance maladie est conforme à la Constitution en raison du droit imparti au Congrès de lever des taxes.

« Les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux Etats-Unis par la Constitution, ni refusés par elle aux Etats, sont réservés aux Etats respectivement ou au peuple. »

CONSTITUTION DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE, DIXIÈME AMENDEMENT, 1789



7

CHAPITRE SEPT

UN PAYS AUX NOMBREUSES ENTITÉS ADMINISTRATIVES

L'entité fédérale créée par la Constitution est le trait dominant du régime américain. Mais le système lui-même est en réalité une mosaïque composée de milliers d'instances. II y a cinquante gouvernements d'Etat, outre celui du district de Columbia et, au bas de l'échelle, des entités plus petites pour les comtés, les villes, les bourgs et les villages.

Cette multiplicité administrative s'explique par l'évolution des Etats-Unis. Le système fédéral, on l'a vu, fut la dernière étape du processus. Avant la Constitution, il y avait les gouvernements des colonies séparées, et avant ces colonies, les comtés et des unités administratives plus petites. L'une des premières tâches accomplies par les premiers colons anglais fut la création d'entités gouvernementales pour les petites colonies qu'ils avaient établies le long de la côte atlantique. Avant même de débarquer en 1620, les Pèlerins avaient élaboré le Mayflower Compact, la première constitution américaine écrite. A mesure que la nouvelle nation gagnait vers l'ouest, chaque avant-poste de la Frontière créait un gouvernement pour diriger ses affaires.

Les auteurs de la Constitution américaine ne modifièrent pas ce système stratifié. Tout en accordant la suprématie à une structure nationale, ils eurent la sagesse de reconnaître la nécessité d'avoir une série de gouvernements qui seraient en contact plus direct avec la population et qui seraient donc plus conscients de ses besoins. Ainsi, des fonctions telles que la défense, la réglementation monétaire et les affaires étrangères ne peuvent être dirigées que par un gouvernement fort et centralisé. En revanche, d'autres services – tels que l'hygiène publique, l'enseignement et les transports en commun – peuvent être mieux assurés par des autorités locales.

Les Etats

Avant l'indépendance, les colonies étaient gouvernées séparément par la Couronne britannique. Dans les premières années de la république et avant l'adoption de la Constitution, chaque Etat formait une unité quasi indépen-

dante. Les délégués à la Convention constituante souhaitaient une union fédérale plus forte et plus viable, mais ils étaient aussi résolus à sauvegarder les droits des Etats.

En général, les questions qui ne vont pas au-delà des frontières d'un Etat relèvent de la compétence du gouvernement de cet Etat. II s'agit des communications internes, des réglementations concernant la propriété, l'industrie, le commerce et les services publics, du code pénal et des conditions de travail à l'intérieur de l'Etat. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral exige que le gouvernement de l'Etat adopte une forme démocratique et que ses lois ne



soient pas contraires à la Constitution ou aux lois et traités du gouvernement des Etats-Unis.

Bien sûr, les conflits de compétence sont fréquents. Ces dernières années, notamment, le gouvernement fédéral a assumé des responsabilités sans cesse croissantes dans divers domaines tels que la santé, l'enseignement, les affaires sociales, les transports, le logement et l'urbanisme. Mais lorsque le gouvernement fédéral exerce de telles responsabilités au sein des Etats, les programmes sont habituellement adoptés sur une base de coopération entre les deux niveaux du gouvernement et non imposés.



La chambre des représentants du Texas se réunit dans le capitole de l'Etat à Austin.



Dans les locaux d'une base militaire d'Anderson, Nikki Haley, gouverneur de Caroline du Sud, signe en 2012 la loi portant création d'une médaille du mérite dans son Etat.

Comme le gouvernement national, le gouvernement de l'Etat comprend trois pouvoirs : exécutif, législatif et judiciaire ; et ces pouvoirs équivalent en gros, de par leur fonction et leur étendue, à ceux du gouvernement fédéral. Le chef de l'exécutif est le gouverneur, élu par la population, en général pour un mandat de quatre ans (deux ans dans certains Etats). A l'exception du Nebraska, doté d'une seule assemblée législative, tous les autres Etats en ont deux : la chambre haute, habituellement nommée sénat et la chambre basse, appelée chambre des représentants, chambre des délégués ou assemblée générale. Dans la plupart des Etats, le mandat sénatorial est de quatre ans et le mandat des représentants de deux ans.

Les constitutions des Etats diffèrent quelque peu, mais elles suivent dans les grandes lignes le modèle de la Constitution fédérale et comportent une déclaration des droits du peuple de l'Etat et un plan d'organisation du gouvernement. En ce qui concerne les règlements commerciaux, les banques, les services publics et les institutions caritatives, les constitutions des Etats sont souvent plus détaillées et plus explicites que la Constitution fédérale. Cependant, toutes les constitutions des Etats précisent que l'autorité finale revient au peuple et définissent les normes et les principes qui constituent les fondements du gouvernement.

Les administrations municipales

Autrefois à prédominance rurale, les Etats-Unis forment actuellement un pays très urbanisé où 81 % des citoyens vivent dans de petites agglomérations, des grandes villes ou des banlieues. Ce chiffre reflète la place essentielle des administrations municipales dans l'ensemble des structures gouvernementales américaines. Dans une plus large mesure que l'Etat fédéral ou le gouvernement d'un Etat, la municipalité pourvoit directement aux besoins du peuple : ordre public, service des pompiers, réglementations sanitaires, enseignement, transports publics et logement.

L'administration des grandes villes américaines est une tâche très complexe. Ainsi, seuls onze Etats de l'Union comptent une population supérieure à celle de la ville de New York. On a coutume de dire que la tâche administrative du maire de New York est la plus difficile du pays après celle du président des Etats-Unis.

Les administrations municipales reçoivent des Etats une charte qui définit leurs objectifs et leurs pouvoirs. Mais, à maints égards, les agglomérations urbaines fonctionnent indépendamment des Etats. Cependant, dans la majorité des grandes villes, une coopération avec les organismes de l'Etat et avec ceux du gouvernement fédéral s'impose afin de subvenir aux besoins des habitants.

La forme des administrations municipales varie largement à travers le pays. Toutefois, il existe presque toujours un conseil central élu par la population pour gérer les affaires municipales, sous l'égide d'un administrateur, secondé par plusieurs chefs de service.

Il existe trois grandes formes d'administration municipale : celle du maire assisté d'un conseil municipal, celle de la commission de fonctionnaires et celle du *city manager* ou administrateur municipal. De nombreuses villes ont adopté une combinaison de deux ou trois de ces formes.

Maire assisté d'un conseil municipal. II s'agit de la forme la plus ancienne d'administration municipale du pays, et jusqu'au début du XXe siècle, elle était en vigueur dans presque toutes les villes américaines. Sa structure est semblable à celle du gouvernement fédéral et du gouvernement de l'Etat avec un maire élu chargé de l'exécutif et un conseil élu représentant les différents quartiers qui constitue le législatif. Le maire nomme les chefs des services municipaux et d'autres fonctionnaires. Il a le droit d'opposer son veto aux arrêtés municipaux et il est fréquemment chargé de préparer le budget de la ville. Le conseil vote les arrêtés municipaux, fixe le taux des impôts fonciers et répartit les crédits entre les différents services municipaux.

Commission. Les pouvoirs législatif et exécutif sont confiés à un groupe d'élus municipaux, trois ou plus. Chaque commissaire est responsable d'un ou de plusieurs services municipaux. L'un des commissaires est choisi pour



Alvin Brown, le maire de Jacksonville, en Floride, a annoncé en 2013 que l'Etat de Floride avait débloqué une enveloppe de 36 millions de dollars pour l'agrandissement et l'élargissement du canal portuaire de la ville, ce qui permettra de recevoir de gros porte-conteneurs.

présider la commission ; il est souvent appelé maire bien que ses pouvoirs ne soient pas plus étendus que ceux des autres membres de la commission.

L'administrateur municipal. La complexité croissante des problèmes urbains nécessite désormais une spécialisation que les fonctionnaires élus n'ont pas toujours. La solution consiste à confier à un administrateur professionnel, hautement qualifié, la majeure partie des pouvoirs exécutifs, notamment l'application des lois et la direction des services municipaux.

Ce système, adopté par un nombre croissant de municipalités, fonctionne ainsi : un conseil restreint élu élabore les arrêtés municipaux et fixe sa politique, mais il engage un administrateur rémunéré pour l'exécution de ses décisions. L'administrateur dresse le budget municipal et contrôle la plupart des services de la ville. En général, son mandat n'est pas limité ; il reste en fonction tant que le conseil est satisfait de ses services.

Les comtés

Le comté est une subdivision de l'Etat comprenant en général – mais pas toujours – deux communes (*townships*) ou plus et plusieurs villages. La ville de New York est si grande qu'elle est divisée en cinq districts, chacun formant

un comté de plein droit : le Bronx, Manhattan, Brooklyn, Queens et Staten Island. En revanche, le comté de Los Angeles, qui compte près de 10 millions d'habitants, se compose de 88 municipalités dotées de leurs propres instances gouvernantes et de vastes territoires non incorporés directement sous tutelle du comté.

Dans la majorité des comtés, une ville est désignée pour être le siège du comté. C'est là que se trouvent les bureaux de l'administration et que se réunit le conseil des directeurs ou des commissaires. Dans les petits comtés, les conseillers sont élus par l'ensemble du comté, tandis que dans les plus grands ils représentent certaines communes ou districts. Le conseil lève les impôts, obtient et répartit les crédits, fixe le salaire des employés du comté, contrôle les élections, construit et entretient les ponts et chaussées et gère les programmes sociaux fédéraux, ceux de l'Etat et du comté.

Les communes

Des milliers de municipalités sont trop petites pour entrer dans la catégorie des administrations municipales. Ces communes (*towns* et *villages*) s'occupent uniquement des services locaux tels que le goudronnage et l'éclairage des



Town meeting à Elmont, dans le Vermont, en mars 2013, sous les auspices de Sharon Draper, secrétaire de mairie (à d.), et de Jon Gailmor, président de séance.

rues, l'alimentation en eau, la police et les pompiers ; elles établissent les règlements sanitaires locaux ; elles assurent le ramassage des ordures et le tout-à-l'égout ; elles prélèvent les impôts locaux pour financer les activités communales et, en coopération avec l'Etat et le comté, elles gèrent les établissements scolaires locaux.

Le gouvernement est en général confié à un conseil élu qui peut porter plusieurs noms : *town council, village council, board of select men, board of supervisors* ou *board of commissioners.* Le conseil peut avoir à sa tête un président qui fait office de chef de l'administration locale ou un maire élu. Les employés comptent parfois un greffier, un trésorier, des agents de police, des sapeurs-pompiers et des agents sanitaires et sociaux.

Le *town meeting* est une forme particulière du pouvoir local que l'on rencontre principalement en Nouvelle-Angleterre. Une fois l'an, quelquefois plus si nécessaire, les électeurs de la commune se réunissent en séance publique pour élire leurs employés, débattre des problèmes locaux et voter des arrêtés. Ils décident ensemble de la construction et de la réfection des routes, de l'édification des bâtiments publics, de la création des services publics, du montant des impôts et du budget communal. Le *town meeting*, qui existe déjà depuis plus de deux siècles, est souvent cité comme l'exemple le plus pur de la démocratie directe, sans délégation des pouvoirs de gouvernement qui sont exercés directement et régulièrement par l'ensemble des citoyens.



L'enseignement et la police sont souvent du ressort des instances locales comme ici à Roseburg, dans l'Oregon.

Les autres autorités locales

Les diverses unités administratives évoquées plus haut ne sont pas les seules du pays. Le Bureau du recensement des Etats-Unis (rattaché au département du Commerce) en a dénombré au moins 89 055, y compris les comtés, les municipalités, les communes, les districts scolaires et les districts spéciaux.

Les Américains comptent aujourd'hui sur leurs administrations pour assurer nombre de services que les citoyens, aux premiers jours de la république, accomplissaient eux-mêmes. A l'époque coloniale, les policiers et les pompiers étaient peu nombreux, même dans les grandes villes ; l'administration ne pourvoyait ni à l'éclairage ni au nettoyage des rues. Le citoyen devait largement veiller lui-même à la protection de ses biens et satisfaire les besoins de sa famille.

On estime de nos jours que toutes ces prestations relèvent de la collectivité agissant à travers l'administration. Même dans les petites villes, la police, les pompiers, les services sociaux et sanitaires sont assurés par les pouvoirs locaux. D'où le nombre déroutant d'autorités différentes.

« C'est la fonction du citoyen d'empêcher le gouvernement de tomber dans l'erreur. »

ROBERT JACKSON, JUGE À LA COUR SUPRÊME DES ÉTATS-UNIS,
AMERICAN COMMUNICATIONS ASSOCIATION C. DOUDS, 1950



8

CHAPITRE HUIT

LE GOUVERNEMENT DU PEUPLE : RÔLE DU CITOYEN

Lorsqu'ils rédigèrent la Constitution des Etats-Unis, en 1787, les Pères fondateurs créèrent un nouveau système de gouvernement. L'idée de base – totalement révolutionnaire à l'époque – paraît simple et limpide à première vue. Le pouvoir de gouverner émane directement du peuple et ne résulte ni d'une primogéniture ni de la force des armes, mais d'élections libres et ouvertes auxquelles participent les citoyens des Etats-Unis. En théorie, c'était là une formulation nette et directe mais en pratique elle était loin de s'appliquer à tout le monde. Dès le départ, on buta sur la question de la définition de la citoyenneté : qui serait autorisé à voter et qui ne le serait pas ?

Les Pères fondateurs étaient, tout naturellement, des hommes de leur temps. A leurs yeux, il était évident que seuls les individus dotés d'une certaine position sociale pouvaient déterminer qui gouvernerait la société. Puisque le gouvernement était instauré en vue de protéger la propriété et la liberté individuelle, les personnes chargées de désigner ce gouvernement devaient, selon eux, bénéficier de l'une et de l'autre, au moins jusqu'à un certain point.

Cela signifiait, à l'époque, que seuls pouvaient voter les propriétaires fonciers de race blanche, de sexe masculin et de confession protestante. Cela excluait les femmes, les pauvres, les domestiques liés par contrat, les catholiques, les juifs, les esclaves d'origine africaine et les Indiens d'Amérique. A cause de ces restrictions, environ 6 % seulement de la population des tout jeunes Etats-Unis choisirent George Washington en 1789 pour être le premier président du pays.

Même si ces nouveaux Américains étaient fiers de s'être débarrassés de la monarchie et de la noblesse, les gens du « commun », au début, continuèrent à s'en remettre à la « gentry ». Par conséquent, les membres des familles riches et bien placées accédèrent généralement aux fonctions politiques sans rencontrer beaucoup d'opposition. Néanmoins, cet état de choses ne dura pas longtemps. Le concept de démocratie l'emporta et les moins riches et moins

bien introduits se mirent à penser qu'ils devaient avoir, eux aussi, la possibilité de contribuer à diriger les affaires.

L'extension du droit de vote

Tout au long du XIX[e] siècle, la vie politique s'étendit lentement mais inexorablement à une population de plus en plus vaste. Le droit de vote était octroyé, peu à peu, à des électeurs toujours plus nombreux. En premier lieu furent éliminées les restrictions liées à la religion et à la propriété foncière, de sorte



que, dès le milieu du siècle, la plupart des adultes blancs de sexe masculin pouvaient voter.

Puis, à l'issue de la guerre de Sécession (1861-1865) déclenchée autour de la question de l'esclavage, trois amendements apportés à la Constitution des Etats-Unis modifièrent d'une manière significative la portée et la nature de la démocratie américaine. Le treizième amendement, ratifié en 1865, abolissait l'esclavage. Le quatorzième, ratifié en 1868, déclarait que toutes les personnes nées ou naturalisées aux Etats-Unis étaient citoyennes de la nation et de l'Etat dans lequel elles résidaient, et que leur droit à la vie, à la liberté,



Des électeurs attendent pour aller voter devant un bureau du Minnesota lors du scrutin de novembre 2012.



Une affiche publiée par la League of Women Voters exhorte les femmes à exercer le droit de vote que leur a conféré le dix-neuvième amendement de la Constitution en 1920.

à la propriété, ainsi qu'à l'égale protection des lois leur était garanti par le gouvernement fédéral. Le quinzième amendement, ratifié en 1870, interdisait aux autorités fédérales et à celles des Etats de pratiquer toute forme de discrimination envers des électeurs potentiels pour des raisons de race, de couleur ou de condition antérieure de servitude.

La mention capitale du « sexe » avait été omise de cette liste, et pas par inadvertance. Aussi les femmes étaient-elles toujours tenues à l'écart des urnes. L'extension du droit de vote aux anciens esclaves redonna vie à la croisade qui couvait depuis longtemps en faveur des femmes. La bataille fut finalement remportée en 1920, grâce au dix-neuvième amendement qui interdit de refuser le droit de vote pour des raisons de sexe.

Paradoxalement, à ce stade la situation s'inversa. Les femmes pouvaient désormais voter alors que nombre d'Afro-Américains en étaient empêchés. En effet, à partir de 1890, les Blancs sudistes avaient systématiquement écarté les Noirs de toute activité électorale grâce à des dispositions telles que la « clause du grand-père » (qui imposait une épreuve d'écriture et de lecture à tous les citoyens dont les ancêtres n'avaient pas été électeurs avant 1868), l'impôt électoral et, trop fréquemment, l'intimidation physique. Cette privation du droit de vote se perpétua pendant une bonne partie du XXe siècle. Le mouvement des droits civiques, qui débuta dans les années 1950, aboutit à la loi de 1965 sur le droit de vote, qui prohibait les procédures électorales



Cette gravure de 1867 montre des électeurs afro-américains dans un bureau de vote de Washington, lors d'un scrutin municipal. Un scrutateur afro-américain siège à la table.

inéquitables et obligeait le département de la Justice à surveiller le déroulement des scrutins dans le Sud du pays. Le vingt-quatrième amendement, ratifié en 1964, abolit l'impôt électoral comme condition d'accès aux urnes.

Un dernier changement fut apporté à la Constitution pour élargir le droit de vote. L'engagement américain dans la guerre du Vietnam, pendant les années 1960 et au début des années 1970, relança une idée déjà débattue pendant la guerre d'Indépendance et remise à l'ordre du jour à l'occasion de chaque nouveau conflit, à savoir que tout individu en âge de porter les armes pour son pays était aussi en âge de voter. Le vingt-sixième amendement, ratifié en 1971, abaissa la majorité électorale de 21 à 18 ans. A présent, tous les citoyens adultes des Etats-Unis, nés sur le territoire américain ou naturalisés et âgés de plus de 18 ans sont qualifiés pour être électeurs. Les seules restrictions légales sont celles qui refusent le droit de vote à certains anciens condamnés et aux personnes déclarées mentalement inaptes.

La démocratie directe

La question qui, de nos jours, domine la politique électorale américaine n'est pas de savoir qui jouit du droit de vote, mais combien d'électeurs prendront effectivement le temps et la peine de se rendre aux urnes. Actuellement, pour les élections présidentielles, ce chiffre est de l'ordre de la moitié. Au cours des élections de 1876, la participation électorale atteignit le record historique de 81,8 %. Elle avoisina les 80 % pendant les années 1880 et 1890 mais com-

Les partis politiques

Nombre des Pères fondateurs de l'Amérique abhorraient la notion de partis politiques – ces « factions » querelleuses dont ils étaient certains qu'elles préféraient se battre au lieu de rechercher le bien commun. Ils souhaitaient que les citoyens votent directement pour des candidats sans intervention de groupes organisés. Mais il n'en fut pas ainsi.

Dès les années 1790, des positions différentes se dessinaient déjà sur la direction qu'il convenait de faire prendre au nouveau pays et les adeptes de ces idées divergentes s'efforçaient de renforcer leur cause en se regroupant. Les disciples d'Alexander Hamilton – qui se donnaient le nom de fédéralistes – prônaient un gouvernement central fort, capable de soutenir les intérêts du commerce et de l'industrie. Les partisans de Thomas Jefferson, sous l'appellation de républicains-démocrates, préféraient une république agraire décentralisée dotée d'un gouvernement fédéral aux pouvoirs limités. En 1828, les fédéralistes avaient disparu en tant qu'organisation et furent remplacés par les whigs, dont la naissance fut provoquée par leur opposition à l'élection, cette année-là, du président Andrew Jackson tandis que les républicains-démocrates devenaient simplement les démocrates. Le système bipartite tel qu'il existe aujourd'hui était né.

Dans les années 1850, la question de l'esclavage occupa le devant de la scène. Le désaccord portait, en particulier, sur le point de savoir si l'esclavage devait être autorisé dans les nouveaux territoires de l'Ouest. Le Parti whig, divisé par ce problème, sombra corps et âme et fut remplacé en 1854 par le Parti républicain, dont l'objectif politique essentiel visait à supprimer l'esclavage dans tout le pays. A peine six ans plus tard, ce nouveau parti s'empara de la présidence quand Abraham Lincoln remporta les élections de 1860. A cette date, les partis s'étaient déjà imposés comme les forces politiques dominantes du pays et le ralliement à un parti jouait un rôle important dans la conscience de la majorité des citoyens. La fidélité à un parti se transmettait de père en fils et les activités des partis – avec leurs événements spectaculaires telles que les campagnes électorales agrémentées de retraites aux flambeaux et de défilés en uniformes – étaient devenues partie intégrante de la vie sociale dans de nombreuses localités.

Dans les années 1920, pourtant, ces manifestations bruyantes et populaires avaient perdu de l'importance. Les réformes municipales, la réforme de la fonction publique, les lois contre la corruption et la généralisation des élections primaires

présidentielles – qui avait déjà mis un terme au pouvoir exercé par certains hommes politiques lors des conventions nationales des partis – avaient contribué à assainir la politique et à lui ôter une grande partie de son aspect festif.

Pourquoi les Etats-Unis se sont-ils retrouvés avec seulement deux partis politiques ? La plupart des circonscriptions électorales sont représentées par un unique élu. Les candidats obtiennent leur mandat en éliminant leurs adversaires grâce au scrutin majoritaire à un tour : celui qui totalise le plus grand nombre de voix l'emporte sans aucun décompte proportionnel. Cette situation favorise la création d'une bipolarité politique : un parti se trouve porté au pouvoir, l'autre en est écarté. Si ceux qui sont mis à l'écart se regroupent, ils auront une meilleure chance de battre ceux qui sont en place.

De temps à autre, un tiers parti fait surface et recueille un certain pourcentage des voix, du moins pendant quelque temps. Le tiers parti le plus performant, au cours des dernières années, a été le Reform Party de Ross Perot, qui connut un certain succès lors des élections présidentielles de 1992 et 1996. Jesse Ventura fut le premier candidat de ce parti à remporter un mandat à l'échelon d'un Etat lorsqu'il fut élu gouverneur du Minnesota en 1998. Certains démocrates accusèrent la campagne présidentielle du candidat vert Ralph Nader, en 2000, d'avoir coûté de précieuses voix à leur champion, le vice-président Al Gore, qui perdit de justesse l'élection. Mais un tiers parti a du mal à survivre parce que, bien souvent, l'un des grands partis, sinon les deux, en adoptent les idées les plus populaires et s'assurent ainsi les voix de ses électeurs.

« En Amérique, les mêmes étiquettes politiques – démocrate et républicaine – caractérisent à peu près tous les élus du secteur public, de sorte que les électeurs se mobilisent partout autour des deux grands partis, constate Nelson Polsby, professeur de sciences politiques, dans son livre *New Federalist Papers: Essays in Defense of the Constitution*. Néanmoins, les démocrates et les républicains ne sont pas partout les mêmes. Les cultures politiques des cinquante Etats présentent des différences – parfois subtiles, parfois criantes – qui entraînent des variations considérables dans ce que signifie le fait de se dire ou de voter démocrate ou républicain. Ces différences autorisent à penser que le système bipartite américain masque une réalité qui s'apparente davantage à un système où coexistent une centaine de partis. »

mença à décliner peu à peu pour atteindre 48,9 % en 1924. La « coalition du New Deal » autour du Parti démocrate pendant la crise des années 1930 provoqua un regain d'intérêt de la part des électeurs et fit remonter la participation autour de 60 %. Elle recommença à chuter en 1968 et n'était plus que de 49,1 % lors des élections présidentielles de 1996. Elle repassa à 62,2 % aux présidentielles de 2008, puis redescendit à 58,7 % en 2012.

L'abstentionnisme croissant est un sujet de vive inquiétude pour beaucoup. « Il existe actuellement un sentiment fort répandu, révélé par les sondages d'opinion et les commentaires désabusés des observateurs bien informés, selon lequel le système électoral est en difficulté, constate le politologue A. James Reichley dans son livre *Elections American Style*. Certains estiment que ce problème est mineur et peut être résolu par des réformes modérées ; d'autres pensent que les racines du mal sont profondes et nécessitent une intervention chirurgicale de grande envergure politique, peut-être accompagnée de changements considérables dans l'ensemble de l'ordre social. Les critiques portent notamment sur le coût exorbitant et la durée excessive des campagnes, et le pouvoir qu'ont les médias de modeler la façon dont le public perçoit les candidats. »

Nombre de commentateurs estiment que le système électoral américain a besoin d'une plus forte dose de démocratie directe, avec moins d'intermédiaires. Les retransmissions télévisées des séances de conseils municipaux, par exemple, au cours desquelles les électeurs peuvent s'adresser directement aux élus et candidats politiques, sont encouragées comme un moyen de « donner le pouvoir au peuple ». On voit se multiplier rapidement les référendums, les procédés de rappel et les initiatives populaires. Les particularités de ces procédures varient d'un Etat à l'autre, mais d'une manière générale, les initiatives permettent aux électeurs de court-circuiter l'assemblée d'Etat ; il leur suffit de réunir suffisamment de signatures sur une pétition pour que la proposition de loi voire, dans certains Etats, l'amendement à la Constitution de l'Etat soient directement soumis au corps électoral. Le référendum exige que certaines catégories de textes législatifs fassent l'objet d'un scrutin. Les citoyens peuvent aussi recourir au référendum pour abroger des lois déjà votées par l'assemblée législative de l'Etat. Le procédé de rappel, pour sa part, permet de se prononcer sur l'opportunité de remplacer un élu avant le terme normal de son mandat. Une consultation de ce type a abouti en 2012 au maintien en poste du gouverneur républicain du Wisconsin, Scott Walker.

Les initiatives, autorisées dans 24 Etats aujourd'hui, sont particulièrement populaires dans l'Ouest : elles ont été utilisées plus de 300 fois dans l'Oregon, plus de 250 fois en Californie et près de 200 fois dans le Colorado. Elles sont l'occasion de soumettre toutes sortes de questions au suffrage des citoyens, telles que la réglementation des professions libérales et commerciales, les



Des bénévoles, membres de l'association Habitat for Humanity, construisent un pavillon à Houston (Texas). Habitat compte parmi les milliers d'associations de bénévoles qui, aux Etats-Unis, permettent aux habitants de participer à l'amélioration de leurs quartiers.

mesures antitabac, les tarifs des assurances automobiles, le droit à l'avortement, la légalisation des jeux de hasard, l'usage médical de la marijuana, l'utilisation de l'énergie nucléaire et les restrictions sur le port d'armes.

Les devoirs du citoyen

Les citoyens des Etats-Unis, c'est manifeste, disposent d'un grand nombre de droits : la liberté de penser ce qu'ils veulent ; de faire connaître leurs opinions à titre personnel à leurs représentants élus ou bien de manière collective dans de petites ou de grandes assemblées ; de choisir ou non une religion ; d'être à l'abri de perquisitions abusives. Mais, en théorie, ces droits s'accompagnent de devoirs : obéir aux lois ; payer les impôts légalement établis ; participer à un jury si l'on y est convoqué ; se tenir informé des dossiers politiques et de l'action des candidats aux élections ; et exercer le droit de vote dont la conquête se fit pour les générations passées au prix de tant d'efforts et de larmes.

Une autre grande responsabilité concerne le service public. Des millions d'Américains, hommes et femmes, rejoignent les forces armées pour défendre leur pays lorsque la nation est en danger. Des millions d'autres servent en période de paix pour maintenir la puissance militaire du pays. Des Américains de tous âges s'engagent dans le Corps de la paix et autres organisations de bénévoles à vocation sociale, dans leur pays et à l'étranger.

Pourtant, la responsabilité susceptible d'avoir l'impact le plus durable sur la société consiste à participer à la vie politique. « Les défenseurs de la démocratie participative font valoir l'importance de la participation des citoyens à la prise de décision au sein de la collectivité et sur les lieux de travail », écrit Craig Rimmerman, professeur de sciences politiques, dans son livre *The New Citizenship: Unconventional Politics, Activism, and Service.* Et il ajoute : « Les réunions de quartier, par exemple, permettent aux citoyens de comprendre les besoins des autres citoyens. Dans un véritable cadre participatif, les citoyens n'agissent pas simplement comme des individus autonomes qui défendent leurs intérêts personnels ; au contraire, en prenant une part active aux processus de décision [...], ils relient finalement leurs préoccupations aux besoins de la collectivité. »

Tom Harkin, sénateur fédéral de l'Iowa, soutient que les militants des tout premiers mouvements en faveur des droits civiques, contre la guerre du Vietnam ou pour la défense de l'environnement concentrent aujourd'hui leur énergie « plus près de chez eux, en mobilisant leurs voisins autour de causes telles que l'amélioration des logements, la justice fiscale, la baisse des tarifs des services publics et l'élimination des déchets toxiques. [. . .] Ces actions, qui transcendent les barrières raciales, sociales et géographiques, ont montré à des millions de personnes que leurs intérêts communs l'emportaient de loin sur leurs différences. »

La démocratie numérique

Certains électeurs américains inquiets, peu enclins à la passivité, choisissent de contacter directement leurs élus, notamment le président, les sénateurs et les représentants. Ils écrivent des lettres, envoient des télégrammes, téléphonent, se rendent en personne au bureau de l'élu, que ce soit à Washington ou dans leur Etat ou district.

Aujourd'hui, la communication entre les administrés et les instances dirigeantes passe de plus en plus par la voie numérique. Les candidats en campagne utilisent Internet, l'e-mail et des réseaux sociaux comme Facebook et Twitter pour mobiliser leurs sympathisants ; une fois élus, beaucoup continuent le dialogue en tweetant. Les simples citoyens discutent des grandes questions et font part de leurs requêtes sur les réseaux sociaux. Les adminis-



Facebook, Twitter et autres réseaux sociaux révolutionnent la politique et la gestion publique aux Etats-Unis. En 2011, en tandem avec Mark Zuckerberg, PDG de Facebook, le président Obama a débattu de la réduction de la dette nationale lors d'une réunion au siège de la société à Palo Alto, en Californie.

trations locales se servent de la Toile pour le renouvellement des cartes grises, les avis de fermeture d'écoles en cas d'intempéries ou les relances auprès des lecteurs ayant oublié de rendre leur livre à la bibliothèque ; le prêt en ligne de livres numériques l'emporte d'ailleurs désormais. Il arrive également que des *town meetings* virtuels soient organisés pour permettre la participation des internautes.

Le gouvernement fédéral, pour sa part, s'est engagé dans une politique visant à fournir aux Américains des informations et des services de qualité, qu'ils soient utilisateurs de PC, de tablettes ou de smartphones.

Les groupes d'intérêt privé

Certaines communautés d'intérêt, sur Internet ou ailleurs, sont considérées comme des groupes d'intérêt public, dans la mesure où elles agissent pour le bien commun, sans que cela profite nécessairement à leurs propres membres. Cela ne veut pas dire que leurs choix soient les bons, mais que la quête du profit ou de l'intérêt personnel tient peu de place dans leur démarche.

En revanche, les groupes d'intérêt privé cherchent en général à tirer un profit économique de la politique qu'ils préconisent. Les entreprises commerciales sont favorables à une baisse des impôts sur les sociétés et à une

Les médias

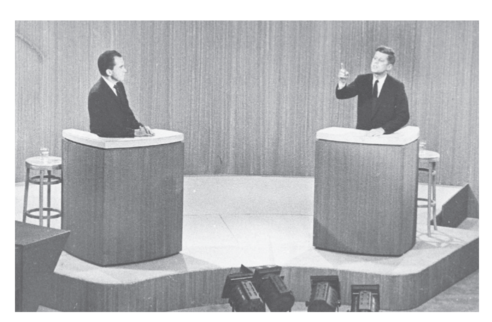
Les Américains comprirent très vite qu'un accès facile à l'information serait indispensable au bon fonctionnement de leur jeune démocratie. Comment, sinon, se décider en connaissance de cause sur un candidat ou un programme politique ? Encore fallait-il que cette information fût immédiatement disponible et largement diffusée.

La presse pouvait répondre à cette exigence. Le premier quotidien de l'Amérique vit le jour à Philadelphie (Pennsylvanie) en 1783. Dès 1800, la ville possédait six journaux, New York cinq, Baltimore (Maryland) trois et Charleston (Caroline du Sud) deux, sans compter quelque 250 autres titres, en grande partie hebdomadaires, éparpillés dans tout le pays. En 1850, leur nombre s'élevait à 2 000, dont 200 quotidiens.

L'indépendance obstinée des journalistes dressa la presse contre nombre d'hommes politiques américains, dès les origines. George Washington écrivit en 1792 : « Si le gouvernement et ses membres doivent être la cible constante des insultes de la presse, sans même que les journalistes condescendent à enquêter sur les motifs et les faits, il sera impossible, je m'en rends compte, à tout homme vivant de tenir le gouvernail ou d'assurer la cohésion de la machine. » Toutefois, les responsables politiques reconnaissaient le rôle crucial joué par les médias dans l'information des électeurs. Thomas Jefferson écrivit en 1787 : « S'il me revenait d'avoir à choisir entre un gouvernement sans journaux ou des journaux sans gouvernement, je n'hésiterais pas un instant à opter pour la seconde solution. »

La radio prit de l'importance dans la vie politique en 1924, avec la première diffusion en direct des débats des conventions nationales des partis. Cette année-là, les partis commencèrent à acheter du temps d'antenne à des fins publicitaires : les républicains dépensèrent 120 000 dollars et les démocrates 40 000 dollars. Quatre ans plus tard, les dépenses des deux partis atteignaient le million de dollars, donnant le coup d'envoi à la spirale ascendante qu'allaient connaître les budgets publicitaires des campagnes électorales, phénomène qui s'est accéléré au cours des dernières années.

George Gallup procéda à des sondages d'opinion dès 1934, en commençant par de petits échantillons dans des circonscriptions clefs. Il estimait que ces sondages fourniraient « une méthode rapide et efficace grâce à laquelle les législateurs, éducateurs, experts et patrons de presse ainsi que les simples citoyens aux quatre



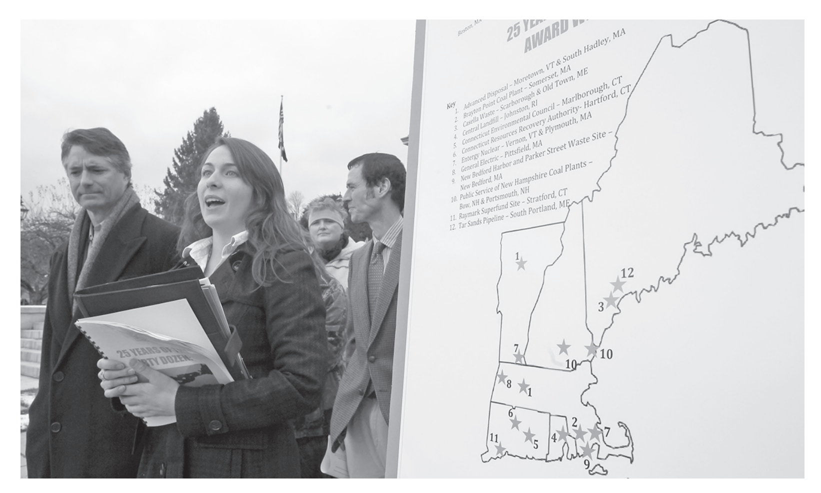
Les candidats à la présidence Richard Nixon (à g.) et John Kennedy s'affrontent lors d'un de leurs débats télévisés historiques en 1960.

coins du pays seraient en mesure de prendre véritablement le pouls de la démocratie ». Aujourd'hui, les sondages d'opinion se sont considérablement perfectionnés car l'expérience a permis d'affiner les questionnaires. En outre, l'analyse des résultats est facilitée par l'introduction de la technologie moderne. Malgré quelques erreurs, le sondage est généralement considéré comme un moyen efficace de suivre l'évolution de l'opinion publique.

La première retransmission télévisée d'une convention politique eut lieu en 1940 et toucha 100 000 téléspectateurs. Vers 1950, un tiers des foyers américains étaient équipés. Les deux partis dépensèrent 3,5 millions de dollars en publicité télévisuelle pendant la campagne de 1952, avec une avance considérable des républicains sur les démocrates. Les débats entre John Kennedy et Richard Nixon en 1960 scellèrent définitivement le rôle crucial du petit écran dans les campagnes électorales modernes.

L'arrivée du câble a largement accru l'attention portée par les administrés à leurs instances gouvernantes. Les séances de la Chambre des représentants et du Sénat des Etats-Unis, ainsi que certaines réunions des commissions parlementaires, sont intégralement retransmises par les chaînes privées C-Span. Il en va de même pour les collectivités locales et les Etats, qui diffusent les séances de leurs assemblées législatives, conseils municipaux et autres.

Le citoyen dispose de davantage de moyens pour s'informer sur ses dirigeants. Si le nombre de journaux diminue, les rescapés continuent de rendre compte de l'actualité locale, nationale et internationale en ligne, scrutant attentivement l'action gouvernementale tout en s'efforçant de conserver leur rentabilité en cette ère numérique. Pendant longtemps, les administrés s'en sont entièrement remis aux journalistes de radio et de télévision pour s'informer. Aujourd'hui, le blog du journaliste citoyen permet de traiter des sujets ignorés par la presse.



Les groupes d'intérêt privé ont pris une place importante dans le débat public sur les affaires politiques. Ci-dessus, Kalyn Rosenberg (à droite), du Toxics Action Center, et Paul Burns, du Vermont Public Interest Research Group, tiennent en 2012 une conférence de presse à Montpelier (Vermont) après la parution du rapport du Center sur les douze sites et sociétés de Nouvelle-Angleterre constituant « les menaces de pollution les plus notoires de la région ».

limitation du droit de grève, tandis que les syndicats ouvriers soutiendront les lois sur le salaire minimum et sur la défense des conventions collectives. D'autres groupes d'intérêt privé, comme les communautés religieuses ou ethniques, s'intéressent davantage aux questions politiques plus vastes susceptibles d'affecter leurs organisations ou leurs convictions.

Un type de groupe d'intérêt privé qui s'est développé en nombre et en influence au cours des dernières années est le comité d'action politique (PAC). Il s'agit d'organisations indépendantes, rassemblées autour d'un ou de plusieurs thèmes, qui contribuent au financement des campagnes politiques lors des élections au Congrès ou à la présidence. Les montants que les PAC peuvent apporter directement aux candidats lors d'élections fédérales sont limités. En revanche, les sommes qu'ils peuvent dépenser à d'autres occasions pour défendre un point de vue ou encourager l'élection de certains candidats ne font l'objet d'aucune restriction. Les PAC se comptent aujourd'hui par milliers.

« Les partis politiques sont fragilisés par la prolifération des groupes d'intérêt qui, installés de plus en plus souvent dans des bureaux à Washington, interviennent eux-mêmes directement auprès du Congrès et des autorités fédérales, constate Michael Schudson dans son livre *The Good Citizen: A*

History of American Civic Life. Nombre d'organisations dont le regard est fixé sur Washington recherchent le soutien financier et moral des simples citoyens. Comme nombre d'entre elles s'intéressent à un champ étroit de préoccupations voire à un seul sujet, qui plus est souvent porteur d'une forte charge émotionnelle, elles disputent aux partis l'argent, le temps et l'ardeur des citoyens. »

Les dépenses consenties par ces « intérêts particuliers » ne cessent de croître, à mesure que les campagnes se font plus coûteuses. Nombre d'Américains ont le sentiment que les riches défenseurs de ces intérêts – entreprises, syndicats ou PAC – sont si puissants que les simples citoyens ne peuvent pas faire grand-chose pour contrebalancer leur influence.

Pourtant, ils peuvent s'informer et se servir de cette information pour agir. Sans doute la façon la plus rapide et la plus efficace consiste à utiliser Internet pour se tenir au courant des faits et gestes des élus. En quelques minutes, on peut découvrir quels « intérêts particuliers » ont apporté un soutien politique à un élu et comment celui-ci a voté sur les dernières propositions de loi. Les citoyens peuvent alors exploiter ces connaissances pour faire entendre leur voix.

En politique, le fait de réfléchir à certaines questions, de réunir des informations pertinentes et d'en débattre avec des amis et voisins n'influence en rien la manière dont les élus agissent ou, ce qui est plus important, la façon dont ils votent. Pourtant, ils se soucient au plus haut point de savoir si ceux qui leur ont donné leur voix sont susceptibles ou non de les réélire. Lorsque des lettres, des appels téléphoniques, des télécopies et courriers électroniques d'électeurs commencent à arriver, l'attention se mobilise. C'est donc encore le peuple, dont chaque voix compte, qui finit par avoir le dernier mot.

Depuis 1787 et la rédaction de la Constitution des Etats-Unis jusqu'à aujourd'hui, la route n'a pas été toute droite. Les électeurs ont été poussés par leurs passions et par les événements dans des directions opposées. Mais, à certains égards, ils ont toujours trouvé le moyen de revenir prendre appui près du centre. Entre pragmatisme et idéalisme, entre politique locale et politique nationale, entre domaine public et domaine privé, entre égoïsme et altruisme, entre droits des Etats et bien général de la nation, il existe un terrain d'entente sur lequel le peuple des Etats-Unis a, d'année en année, construit un pays fort, prospère et libre – un pays non sans défauts, certes, mais sans cesse aiguillonné par la promesse de jours meilleurs.

BIBLIOGRAPHIE

Abraham (Henry J.)
Justices, Presidents, and Senators: A History of the U.S. Supreme Court Appointments From Washington to Clinton. 4e éd. Lanham, Maryland : Rowman and Littlefield, 2001.

Baum (Lawrence)
Supreme Court. 11e éd. Washington : CQ Press, 2012.

Bibby (John)
Two Parties or More?: The American Party System. 2e éd. Boulder, Colorado : Westview Press, 2012.

Boehlert (Eric)
Bloggers on the Bus: How the Internet Changed Politics and the Press. Boulder, New York : Free Press, 2010.

Bowen (Catherine)
Miracle at Philadelphia: The Story of the Constitutional Convention, May to September 1787. Boston, Massachusetts : Little Brown, 1986.

Boyte (Harry C.), Booth (Heather) et Max (Steve)
Citizen Action and the New American Populism. Philadelphie, Pennsylvanie : Temple University Press, 1986.

Brinkley (Alan), Polsby (Nelson W.) et Sullivan (Kathleen M.)
The New Federalist Papers: Essays in Defense of the Constitution. New York : Norton, 1997.

Carp (Robert A.) et Stidham (Ronald)
Judicial Process in America. 8e éd. Washington : CQ Press, 2010.

Chadwick (Andrew)
Internet Politics: States, Citizens, and New Communication Technologies. New York : Oxford University Press, 2006.

Chernow (Ron)
Alexander Hamilton. New York : Penguin Books, 2005.

Davies (Philip)
U.S. Elections Today. 2e éd. New York : Manchester University Press, 1999.

Edwards (George C.)
Government in America: People, Politics, and Policy. 9e éd. New York : Longman, 2007.

Fine (Toni M.)
American Legal Systems: A Resource and Reference Guide. Cincinnati, Ohio : Anderson Publishing, 1997.

Fisher (Louis)
Constitutional Conflicts Between Congress and the President. 5e éd. Topeka, Kansas : University Press of Kansas, 2007.

Fisher (Louis)
The Politics of Shared Power: Congress and the Executive. 4e éd. College Station, Texas : Texas A & M University Press, 1998.

Friedman (Lawrence M.)
Brève histoire du droit. Paris : Nouveaux Horizons/Editions Saint-Martin, 2004.

Graber (Doris)
Mass Media and American Politics. 8e éd. Washington : CQ Press, 2009.

Greenstein (Fred)
Leadership in the Modern Presidency. Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 1995.

Hall (Kermit), éd.
The Oxford Guide to United States Supreme Court Decisions. 2e éd. New York : Oxford University Press, 2009.

Hamilton (Alexander), Jay (John) et Madison (James)
Le Fédéraliste. Paris : Nouveaux Horizons/Economica, 1988.

Hanson (Russell), éd.
Governing Partners: State-Local Relations in the United States. Boulder, Colorado : Westview Press, 1998.

Hedge (David)
Governance and the Changing American States. Boulder, Colorado : Westview Press, 1998.

Hoffman (Daniel)
Our Elusive Constitution: Silences, Paradoxes, Priorities. New York : SUNY Press, 1997.

Kerbel (Matthew R.)
Netroots: Online Progressives and the Transformation of American Politics. St. Paul, Minnesota : Paradigm Publishers, 2009.

Kraft (Michael E.)
Environmental Policy and Politics. New York : Pearson Publishing, 2010.

Kurian (George T.)
Historical Guide to the U.S. Government. New York : Oxford University Press, 1998.

Loomis (Burdett)
The Contemporary Congress. 5e éd. New York : St. Martins Press, 2005.

Mason (Alpheus)
American Constitutional Law: Introductory Essays and Selected Cases. 16e éd. New York : Prentice Hall, 2011.

Meacham (Jon)
Thomas Jefferson: The Art of Power. New York : Random House, 2012.

Meador (Daniel J.)
Les Tribunaux américains. Paris : Nouveaux Horizons, 1998.

Nelson (Michael)
The Presidency and the Political System. 9e éd. Washington : CQ Press, 2009.

O'Brien (David M.)
Storm Center: The Supreme Court in American Politics. 9e éd. New York : W.W. Norton, 2011.

Perloff (Richard M.)
Political Communication: Politics, Press, and Public in America. Mahwah, New Jersey : Lawrence Erlbaum Associates, 1998.

Polsby (Nelson)
Presidential Elections: Strategies and Structures of American Politics. 13e éd. Chatham, New Jersey : Chatham House, 2011.

Reichley (A. James), éd.
Elections American Style. Washington : The Brookings Institution, 1997.

Relyea (Harold C.), éd.
The Executive Office of the President: A Historical, Biographical, and Bibliographical Guide. Westport, Connecticut : Greenwood Press, 1997.

Rimmerman (Craig A.)
The New Citizenship: Unconventional Politics, Activism, and Service. 4e éd. Boulder, Colorado : Westview Press, 2010.

Ripley (Randall)
Readings in American Government and Politics. 3e éd. Boston, Massachusetts : Allyn and Bacon, 1999.

Rogers (Donald), éd.
Voting and the Spirit of American Democracy: Essays on the History of Voting and Voting Rights in America. Urbana, Illinois : University of Illinois Press, 1992.

Schudson (Michael)
The Good Citizen: A History of American Civic Life. Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press, 2011.

Selnow (Gary W.)
Electronic Whistle-Stops: The Impact of the Internet on American Politics. Westport, Connecticut : Praeger Press, 1998.

Semiatin (Richard J.)
Campaigns on the Cutting Edge. 2e éd. Thousand Oaks, Californie : CQ Press, 2012.

Smith (Steven S.)
The American Congress. 7e éd. New York : Cambridge University Press, 2011.

Van Horn (Carl)
The State of the States. 4e éd. Washington : CQ Press, 2005.

Weisberg (Herbert), éd.
Great Theatre: The American Congress in the 1990s. Cambridge, Angleterre : Cambridge University Press, 1998.

Wilson (James)
American Government: Institutions and Policies. 10e éd. Boston, Massachusetts : Houghton Mifflin, 2005.

Woll (Peter), éd.
American Government: Readings and Cases. 17e éd. New York : Longman, 2007.

USA

Etats-Un

Les 50



Note : l'Alaska et Hawaï ne sont pas à l'échelle.

Jnis d'Amérique

.o Etats



✪ Capitale nationale ✪ Capitale d'Etat ● Ville



DÉPARTEMENT D'ÉTAT, ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE
BUREAU INTERNATIONAL DE L'INFORMATION